

# **Információs és médiajog II.**

**Majtényi László és Szabó Máté Dániel**

**Tansegédlet a Miskolci Egyetem joghallgatói  
számára**

**Lektorálta: Polyák Gábor**

**E munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az  
Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.**

**2014. április**

**Miskolci Egyetem, Információs és Médiajogi Tanszék**

## Tartalom

I. SEKTORÁLIS ADATVÉDELEM.....	5
1. A szektorális adatvédelmi szabályok sajátosságai .....	5
2. Direkt marketing célú adatkezelés.....	8
2.1. A közvetlen üzletszerzési célú adatkezelés szabályozásának jogforrásai, a szabályok hatálya .....	10
2.2. A kezelhető adatok köre .....	11
2.3. Az adatkezelés jogalapja .....	12
2.4. Az adatok forrásai.....	14
2.5. A hozzájárulás visszavonásának joga és a tiltakozás joga, a tilalmi lista .....	16
2.6. Az adatalanyok tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségek .....	18
2.7. A közvetlen üzletszerzés céljára kezelt adatok továbbítása, az adatok összekapcsolása .....	19
2.8. További adatvédelmi garanciák, az adatkezelő felelőssége .....	20
3. Adatvédelem a munkahelyen .....	21
3.1. Munkahelyi adatvédelem: érdekiegyensúlyozás .....	21
3.2. Adatvédelmi alapelvek a munka világában.....	22
3.3. A viszony érzékenységeinek jogi következményei .....	23
3.4. A munkahelyi adatvédelem szabályozásának jellegzetességei .....	24
3.5. A magyar munkajog adatvédelmi szabályai.....	26
3.6. A munkáltató speciális adatkezelési céljai, jellemző ügycsoportok.....	27
4. Egészségügyi és genetikai adatok .....	44
4.1. Az egészségügyi és genetikai adatok kezelésének sajátos vonásai, a szektorális szabályozás igénye .....	44
4.2. A betegjogok adatvédelmi aspektusa .....	47
4.3. Az egészségügyi és genetikai adatok védelmére vonatkozó törvényi szabályok.....	50
5. A közelmúlt történetének megismerhetősége.....	55
5.1. Az adatok megőrzésének igénye és garanciái .....	55
5.2. A diktatúra titkosszolgálati tevékenységének megismerhetősége.....	60
II. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG SPECIÁLIS GARANCIÁI.....	70
6. Az elektronikus információszabadság.....	70
6.1. Az elektronikus információszabadság igénye .....	70
6.2. Az elektronikus információszabadság fogalma.....	71
6.3. Az elektronikus információszabadság szabályozásának elvei .....	72
6.4. Az elektronikus közzététel magyar szabályai.....	76

6.5. Lesz-e ez e-információs szabadságból e-demokrácia? .....	83
7. A jogszabályok és a jogalkotás nyilvánossága .....	87
7.1. A jogszabály-előkészítés nyilvánossága .....	87
7.2. A jogalkotás nyilvánossága .....	90
7.3. A tételes jog nyilvánossága .....	91
8. A bírósági határozatok közzététele .....	94
8.1. Az ítéletek közzétételének funkciói .....	95
8.2. A bírói jog elektronikus közzétételével kapcsolatos nemzetközi körkép .....	96
8.3. A közzétételt előíró magyar szabályok .....	98
9. Az állam titkai, a minősített adatok .....	102
9.1. Igazolhatóak-e az állam titkai? .....	102
9.2. Igazolhatóság a szabályozásban, európai jog .....	103
9.3. Az állami titkolózás alkotmányos igazolása .....	106
9.4. Az állami titkolózás alkotmányos feltételei .....	107
9.5. A minősített adat, a minősítő és a minősítés .....	111
9.6. A minősített adat védelme .....	114
9.7. A minősítés hatósági kontrollja .....	116
9.8. A minősítés bírói kontrollja .....	117
III. rész: A MÉDIASZABÁLYOZÁS ALAPPROBLÉMÁI .....	119
10. A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.1. Kitérő: A véleménynyilvánítás szabadsága és az információs szabadság ....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.2. Igazságkeresés .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.3. Negatív és pozitív szabadság .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.4. Szimbolikus beszéd, szélesség .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.5. Szükségesség teszt .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.6. Foglyul ejtett közönség .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.7. Gyűlöletbeszéd .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.8. Sajtószabadság .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
11. Szabályozott szabadság .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
11.1. A korlátozások – elektronikus média- technikai és történeti szempontok .	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
11.2. A szabályozó hatóság lehetőségei .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
11.3. Belső és külső pluralizmus .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
11.4. Sajtószabadság: kétféle védelem .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

- 11.5. A véleménynyilvánítás (és a sajtószabadság) hazai büntetőjogi tartalmi korlátai ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 11.6. A közösség elleni izgatás..... **Error! Bookmark not defined.**
- 11.7. A nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelkép használata ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 11.8. A nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 11.9. Visszaélés minősített adattal..... **Error! Bookmark not defined.**
- 11.10. A közszolgálati műsorszolgáltató és a közszolgálatosság fogalma, alapproblémák ..... **Error! Bookmark not defined.**
12. Szabályozó hatóságok a médiajogban ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 12.1. A szabályozó hatóságok és a (közszolgálati) média felügyeletének modelljei ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 12.2. Az 1996. évi I. törvény előzményei, az (első) médiatörvény megoldása... **Error! Bookmark not defined.**
- 12.3. Az első médiatörvény (1996. évi I. tv.) jellemzői ..... **Error! Bookmark not defined.**
12. 4. A 2010. évi szabályozás irányítási modellje ..... **Error! Bookmark not defined.**
13. Közszolgálat, A közszolgálati médiaszolgáltatás alapvető elvei és ezek megjelenése a 2010. évi CLXXXV. törvényben ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 13.1. Függetlenség ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 13.2. Kiegyensúlyozott tájékoztatás ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 13.3. A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 13.4. A Közszolgálati Közalapítvány, Kuratórium ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 13.5. A Közszolgálati Testület ..... **Error! Bookmark not defined.**
14. Piacra lépés, piacsabályozás, tartalomszabályozás..... **Error! Bookmark not defined.**
- 14.1. Pályáztatás ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 14.2. Személyes méltóság, hivatali és egyéni jogérvényesítés, alanytalan jogvédelem..... **Error! Bookmark not defined.**
- 14.3. További szabályok, kiskorúak ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 14.4. Önszabályozás, társszabályozás ..... **Error! Bookmark not defined.**

## I. SEKTORÁLIS ADATVÉDELEM

### 1. A szektorális adatvédelmi szabályok sajátosságai

A magánszféra védelme az egyén egyes különös élethelyzeteire tekintettel is megvalósulhat. A jog ezekben az esetekben arra van tekintettel, hogy az emberi életnek vannak olyan szinterei, amelyekben az egyén a szokásosnál szigorúbb védelemre tarthat igényt. A magánszféra általános védelmét el nem ismerő jogrendszerekben az ilyen speciális védelmek jelentik magát a védelmet, a magánszféra általános védelmét biztosító jogrendszerekben pedig ezek az általánosnál magasabb szintű védelmet biztosítanak meghatározott élethelyzetekben.

Az élethelyzet alapján kiemelt védelem körébe sorolandók azok a magánszféra-védő megoldások, amelyek a magánszféra általános védelme helyett, vagy amellelt, de ahhoz képest magasabb szintű védelmet biztosítanak meghatározott élethelyzetekben a személyes adatok kezelésének szigorúbb szabályozása által. Ezek olyan adatvédelmi szabályozások, amelyek hatálya csak bizonyos fajta adatokra vagy egyes adatkezelőkre terjed ki. Ezeket szokták szektorális adatvédelemnek nevezni.

Ahol létezik általános adatvédelmi szabályozás, ott a szektorális szabályok az általánoshoz képest meghatározott kivételeket rögzítenek. A kivételek lehetnek a védelem szintjét csökkentő és megemelő eltérések is az általános védelmi szinthez képest.

a) Az előbbieket jellemzően az adatkezelésre adott törvényi felhatalmazások: a kivételek az adatvédelem főszabálya, az információs önrendelkezés alól. Ezeknek a döntő többsége valamilyen más alkotmányosan igazolható cél elérése érdekében korlátozzák az információs önrendelkezési jogot, nem a magánszféra védelmét szolgálják. Kivételesen lehet funkciójuk a magánszféra-védelem.<sup>1</sup> A személyes adatok védelmét megerősítő funkciójuk legfeljebb annyi, hogy a korlátozás miatt tartalmazhatnak az általános adatvédelmi garanciákhoz képest többletgaranciákat (például a személyes részvételi jogok gyakorlásának adatalanyok számára kedvezőbb szabályait határozzák meg).

b) Az utóbb említett szektorális szabályok, a védelmi szintet megemelő eltérések pedig azok, amelyek az általánosnál szigorúbb szabályokat írnak elő a személyes adatok kezelésére. A szektorális törvények egy része az önrendelkezési jog korlátozása nélkül, inkább annak megerősítésére állapít meg további garanciákat. Ezek jellemzően részletesen szabályozott tevékenységekkel összefüggő adatkezelésekre vonatkoznak, amelyeken különleges szabályok és eljárási rendek előírására van szükség. Ilyen összetett területet jelent a genetikai információ kezelése, a hitelezéssel kapcsolatos adatkezelés, valamint a diktatúrákból létrejött demokráciák esetében a volt titkosrendőri iratokba és nyilvántartásokba való betekintés.<sup>2</sup>

c) A szektorális törvények egy következő kategóriáját jelentik az olyan szektorális szabályok, amelyek széles körben tesznek lehetővé adatgyűjtést, a polgárok számára előírják adataik

---

<sup>1</sup> Ilyen például az a kötelező adatkezelést előíró szabály, amely a Robinson-lista kezelését írja elő. Azon az érintettek nyilatkozatával ellentétesen kell megőrizni az adataikat. Lásd erről a direkt marketing célú adatkezelésről szóló fejezetet.

<sup>2</sup> David Banisar: A privacy védelmének modelljei. In: *Az odaátra nyíló ajtó. The Door Onto the Other Side*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 9-31. oldal.

kötelező kiszolgáltatását, ám az így szerzett adatok felhasználása és az azokhoz való hozzáférést szigorú korlátok közé szorítják. Ilyenek a rendőrségi adatok, vagy a népszámlálás útján szerzett információk.

d) A szektorális szabályok egy másik fajtája, amely abban a tekintetben szigorúbb az általános szabályoknál, hogy egyes adatokat még az érintett hozzájárulása alapján sem kezelhet egy adatkezelő. Ez a megoldás úgy védi a magánszférát, hogy korlátozza az információs önrendelkezési jogot: az adat kezelését abban az esetben sem engedi meg, ha annak alanya kifejezetten kívánja azt. Ez a megoldás hatékony korlátja az információs hatalomnak, ami csak kivételes lehet, hiszen a jogalany akarától független alapjogérvényesítésről van szó. Ilyen szabályozással elsősorban egyes különleges adatok kezelésével összefüggésben találkozhatunk.

Az ilyen jogkorlátozásnak két – egymással természetesen összefüggő – magyarázata, igazolása jellemző. Az egyik az, hogy az adatkezelő túl nagy információs hatalma csak az adatkezelés kifejezett, az érintett akarata ellenére is érvényes tiltásával korlátozható. Ez összekapcsolódhat más alkotmányos értékek védelmével is, mint például a diszkrimináció lehetőségének korlátozása azért, hogy a diszkriminációra alapot adó ismeret kezelését zárja ki ily módon a jog. Ezek a szabályok rendszerint az állam információs hatalmát korlátozzák, így összefüggésben állnak az információs hatalommegosztás problémájával. Azt a szabályozási filozófiát képviselik, hogy az államot a magánélet bizonyos területeitől távol kell tartani. Ez a magyarázata például annak a törvényi szabálynak, amely szerint A lelkiismereti és vallásszabadság jogával összefüggésben állami hatóság által különleges adat nem gyűjthető.<sup>3</sup>

A magánszféra védelmében történő alapjog-korlátozás másik magyarázata pedig az, hogy az érintettek hozzájárulásának valódisága (önkéntes, határozott és tájékozott volta) nem biztosítható, mert az adatalany jellemzően az adatkezelőnek kiszolgáltatott helyzetben van, amely kiszolgáltatottság nem információs helyzetben érvényesül. Ezért kell pontosan szabályozni például azt, hogy a tanulókról milyen adatokat kezelhet a közoktatási intézmény.<sup>4</sup> A szektorális szabályozás gyakran érint olyan területeket is, amelyek kívül esnek az általános adatvédelmi szabályozás hatályán, mint például egyes jogrendszerekben a titkosszolgálati megfigyelések.

Az általános adatvédelmi szabályozást nélkülöző jogrendszerekben az adatvédelem több szektorális törvény által valósul meg. Ilyen ország az Amerikai Egyesült Államok, ahol a szövetségi kormányzati szervektől, a hitelintézeteken, a videokölcsönzőkön és a kábeltelevíziós társaságokon át, az oktatási intézményekig számos különféle szervezet adatkezelésére állapítanak meg szabályokat.<sup>5</sup> Az USA-ban léteznek állami szintű szektorális

---

<sup>3</sup> A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, 5. § (1) bekezdés.

<sup>4</sup> Lásd erről Szabó Máté Dániel: Adatvédelem az iskolában. In: Szabó Máté Dániel (szerk.): *Védett adataink*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2003, 153. A munka világában is hasonló a helyzet, ám ott hiányoznak a szektorális szabályok: Szabó Máté Dániel, Székely Iván: Adatvédelem a munkahelyen. In: Székely I.- Szabó M. D. (szerk.): *Szabad adatok – véett adatok*. Budapest, BME ITK 2004, 116.

<sup>5</sup> Privacy Act of 1974, 5 USC 552a, PL 93-597; Fair Credit Reporting Act, PL 91-508; Video Privacy Protection Act of 1988, 100-618; Cable Privacy Protection Act of 1984, 98-549; Family Educational Rights and Privacy Act of 1974, 93-380.

szabályok is, amelyek további védelmet nyújtanak az adott államban meghatározott adatkezelőkkel szemben. Ez a megoldás szükségképpen csak hézagosan biztosít védelmet, azokra az adatokra és élethelyzetekre, amelyekre nem vonatkozik szektorális szabály, nem terjed ki a hatékony védelem. Így marad szabályozatlan az USA-ban az egészségügyi és banki adatok üzleti célú felhasználása vagy a munkavállalók videokamerás megfigyelése.<sup>6</sup> A kizárólag szektorális védelem további hátránya, hogy nem következetes: az egyes szektorális szabályok kidolgozása egymástól függetlenül, egymásra való tekintet nélkül történhet, a szabályozás igényét sokszor csak a technológiai újítás szüli.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Banisar i.m. 21.

<sup>7</sup> Az Egyesült Államokban hagyománynak számít, hogy a technológiai újítások megjelenésével egyidejűleg folyik az adatvédelmi jogalkotás. Banisar i.m., 21.

## 2. Direkt marketing célú adatkezelés

A reklámok személyes adatok felhasználásával, célzott küldésével (közvetlen üzletszerzéssel), illetve az áruknak a vevőkhöz való közvetlen eljuttatásával (árüküldéssel) foglalkozó cégek némelyike a kezelt adatok és az érintettek számát tekintve a legnagyobb magán-adatkezelők közé tartozik. Gyakorlatilag minden polgár adatai szerepelnek vagy szerepeltek egy vagy több ilyen cég adatbázisában, így ezek az adatkezelések mindenkit érintenek. Közvetlen üzletszerzést ráadásul nem feltétlenül a kifejezetten árüküldéssel és direktmarketinggel foglalkozó cégek folytatnak, hanem minden olyan vállalkozás is, amely saját áruit vagy szolgáltatásait a közvetlen üzletszerzés módszereivel ajánlja potenciális ügyfelei figyelmébe. A közvetlen üzletszerzési célú adatkezelés ezért a legtöbb vállalkozás tevékenységének részét képezi.

A direkt marketing gyökerei évszázadokra, a házaló-kereskedelemig megy vissza az időben. Az utazó vigéc árut és/vagy árumintát is cipelt. A csomagküldő áruházak, árukatalógusok forgalma Európában és az Egyesült Államokban is már a 19. sz. végén elkezdődött. A telemarketing kezdete 70-es évekre tehető. Az USA Statisztikai Hivatala a 70-es évektől kezdte mágnesszalagon árulni a személyes vagy megszemélyesíthető adatokat. Az európai népeességnyilvántartó szervek, némi törvényi korlátozással bár, ugyanígy járnak el. Ezeket az adatbázisokat mindenekelőtt az árüküldők veszik. Az így létrejött adatbázisok az USA háztartásainak több mint felét tartalmazták. 1995-ben már nem kevesebb, mint 600 milliárd dollár volt az USA forgalma saját közvetlen üzletszerzési piacán. Az ágazatban 18 millió ember dolgozott, és számuk azóta sem csökkent. Minden amerikai háztartás évente mintegy 500 kéretlen katalógust, közvetlen üzletszerzői ajánlatot kap papíron, hagyományos postai forgalomban.<sup>8</sup> Európában a spam tilos, mégis postaládánk félig ezzel telik meg, igaz a feladás helye általában a Távol-Keleten vagy az Új-világban van.

Ha a magyar (vagy a német) alkotmánybírósági döntéseket nézzük, eltérően az USA-tól, olyan alapjogot látunk, mely nem csak a közhatalmat, hanem, legalábbis főszabály szerint, a gazdaság alanyait is kötelezi. Amennyiben az „új technológiák” alkalmazásait tekintjük, akkor ugyancsak sokszor megfigyelhetjük az alkotmányjogias hozzáállást. De nem a direkt marketingnél, és különösen nem, hagyományos formájánál.

---

<sup>8</sup> A Catalina Marketing Corporation, mely szupermarketeket üzemeltet ötezer üzletében harmincmillió háztartásról tárol adatokat. Az Aristotle Industries Inc. adatbázisában az USA 128 millió nyilvántartott választópolgárából 118 millió szerepel. A Donnelly Marketing Information Services 125 millió embert tart nyilván. A Wiland Services demográfiai és szokásokat, viselkedést rögzítő adatbázisa 215 millió amereikairól szól. A hitelminősítési cégek rendszeresen gyűjtenek pénzügyi adatokat 205 millió amereikairól, a hitelképességi értékelések tartalmazzák a közadatokat a csődökről, záloggal, jelzáloggal, ingatlan-végrehajtással kapcsolatos bírói döntéseket folyószámla-adatokat, azoknak a cégeknek az adatait, amelyek az egyének hiteladatait kérik. A hitelkártya adatok kiegészülnek kábeltelevíziók igénybevételével kapcsolatos, video-kölcsönzői, távbeszélő-előfizetői, és az utazási irodák adatállományaival. Vannak cégek, melyek árulnak olyan személyes adatokat, melyek repülőgép tulajdonlástól a szakmai végzettségig terjed. A Medical Information Bureau (MIB) olyan nonprofit szervezet, amely tizenötmillió egyén egészségügyi adatait őrzi és elérhetővé teszi 700 biztosító társaság részére.



„A polgárok alkotmányos jogainak védelme szempontjából megnyugtatóbb lenne, ha adataikat csak beleegyezésükkel lehetne kereskedelmi célokra felhasználni, ha az érintett előzetes hozzájárulása lenne szükséges ahhoz, hogy egy ajánlattal egyáltalán megkereshessék. Bár a jelenlegi szabályozás ezzel ellentétes, ez nem egyedi: ezt a könnyítést a direkt marketing szektor a legtöbb országban kivívta magának.”<sup>9</sup>

Az antiterrorista törvényalkotás után a nemzetközi környezet amúgy is egészében megváltozott, úgy tűnik minden esetben a margón állnak azok, akik, miközben az arányosság tesztje egyetemes doktrínája az alkotmánybíráskodásnak, az arányosság tesztjét követelik a korlátozások alkalmazásánál. A közvetlen üzletszerzés tekintetében sajátos helyzetet figyelhetünk meg. Itt, noha erről a jogalkotók hallgatnak, úgy tűnik a „szerzett jogok” védik a kereskedőket. A fennálló jogi helyzet legértelmesebb magyarázatát abban látjuk, hogy a DM üzleti gyakorlata jóval korábbi, mint a személyes adatok védelmének alkotmányos elismerése. Az amerikai irodalomban ezt úgy is megfogalmazzák, hogy a DM alapjogi szerkezetbe szorítása olyan, mint a Dzsint visszakényszeríteni a palackba. Ez a vizsgálat tárgyát, a szabályozást, igaz, negatív értelemben, modell-jellegűvé teszi. Ami ugyancsak figyelemre méltó, az az önszabályozás, a DM piac és az adatvédelmi biztosítási gyakorlat egyszerre mutatja ennek abszolút szükségességét, és elégtelenségét is. Az önszabályozás hiánya jogi nihilizmust eredményez, de az önszabályozás nem vezet el az alapjogias szabályokhoz.

A közvetlen üzletszerzés adatkezelési szabályai egyrészt lehetőséget biztosítanak arra, hogy a vállalkozások közvetlenül a reménybeli ügyfeleikhez juttassanak el reklámokat, ennek érdekében néhol kivételeket állapítanak meg az általános adatvédelmi szabályok alól. Másrészt pedig korlátok közé szorítják ezt a tevékenységet, azzal, hogy adatvédelmi természetű garanciákat határoznak meg az általános szabályok alól engedett kivételek ellensúlyozása érdekében. Az itt tárgyalt szabályok így egyrészt ezeket a – közvetlen üzletszerzőknek tett – „engedményeket”, másrészt az ezek fejében felállított, adatkezelői kötelezettségekként megfogalmazott adatvédelmi garanciákat tartalmazzák, ezzel egyensúlyozzák ki a közvetlen üzletszerző cégek piaci érdekeit és az érintettek magánszférájának védelméhez fűződő érdekeket. A közvetlen üzletszerzési tevékenység a reklámoknak személyes adatok felhasználásával történő eljuttatása az érintetthez, amellyel a reklámozó a külvilágból avatkozik be az érintettek magánszférájába. Ennek megfelelően az e tevékenységet korlátozó – nem feltétlenül az adatkezelésre vonatkozó – szabályok általában a magánszféra védelmét szolgálják.

A következőekben az áruküldés és a közvetlen üzletszerzés adatkezelésére vonatkozó szabályokat és ezek gyakorlatát tekintjük át, ám nem foglalkozunk az e tevékenységre vonatkozó szabályozás adatkezeléssel csak távolabbi kapcsolatban álló – ám kétségtelenül a magánszféra védelmét is szolgáló – területeivel.

---

<sup>9</sup> *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2001.* Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2002.

## 2.1. A közvetlen üzletszerzési célú adatkezelés szabályozásának jogforrásai, a szabályok hatálya

E tevékenység szabályait a jogrendszerünkben több jogforrás tartalmazza, ezért szükséges ezek egymáshoz való viszonyának tisztázása.

Mint magyarországi adatkezelésre, e szektorra is az adatvédelmi törvény határozza meg az általános adatvédelmi szabályokat, amelyekhez képest az eltéréseket (kivételeket és többletgaranciákat) attól függően találjuk más és más törvényekben, hogy milyen úton (hagyományos postai úton vagy az elektronikus kommunikáció eszközeivel) történik a közvetlen üzletszerzés. Ha a szektorális szabályok nem tartalmazzak eltérést az adatvédelmi törvény szabályaihoz képest, akkor az általános adatvédelmi szabályok érvényesülnek.

E szektorális szabályok sokszor hivatkoznak egymásra, ugyanakkor tárgyi hatályuk csak részben fedik egymást. A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Reklámtv.) a természetes személynek címzett, a közvetlen üzletszerzés módszerével gazdasági (tehát áruk értékesítésének előmozdítására vagy ezzel összefüggésben vállalkozás, illetve áru népszerűsítésére irányuló) reklámok elküldésének a szabályait tartalmazza – függetlenül a módszertől, vagyis attól, hogy elektronikus hírközlés útján, más elektronikus módon vagy hagyományos postai levélben közlik. Amennyiben ez hagyományos, postai úton történik, ugyanezen tevékenység adatkezelésére vonatkozó részletes szabályokat a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvényben) a továbbiakban: Kktv.) találjuk. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekt.) pedig a Reklámtv. szabályait kiterjeszti minden elektronikus hirdetésre. Ez utóbbi a gazdasági reklámokon kívül a társadalmi célú tájékoztatásokat, valamint az olyan közléseket is magában foglalja, amelyekben a reklámozó hozzájárulást kér a reklámok elküldéséhez (engedélykérő levél), feltéve, hogy mindezt elektronikusan, a címzett által egyedileg hozzáférhetően küldik, illetve (a beszédcélú telefonhívások kivételével) elektronikus hírközlés útján közlik.

Az elektronikus hirdetésre vonatkozó szabályok ráadásul nemcsak a természetes személyeknek küldött hirdetésekre vonatkoznak, hanem olyanokra is, amelyeket jogi személyeknek vagy jogi személyiség nélküli szervezeteknek küldenek, vagyis az Ekt. az adatvédelmi természetű szabályainak alkalmazását a természetes személy adatalányokon kívüli, az általános adatvédelmi szabályok által nem érintett adatalányokra is kiterjeszti. Ugyanígy tesz az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) is az automatizált telefonhívások tekintetében, továbbá a szabályai nem gazdasági reklámokra is vonatkoznak. A követendő szabályokat a közvetlen üzletszerzés címzetti köre, a közlés tartalma és módja ismeretében találhatjuk meg.

A Reklámtv. az Ekt. és az Eht. szabályai a személyes adatoknak az elektronikus hírközlési ágazatban történő feldolgozásáról és magánjellegének védelméről szóló 2002/58/EK irányelv

rendelkezéseit ülteti át a magyar jogba. A postai közvetlen üzletszerzési célú adatkezelésnek – az általános adatvédelmi irányelven túl – európai jogi alapja nincsen.

A továbbiakban a nem természetes címzetteknek szóló közlésekkel külön nem foglalkozunk. A részletszabályokat nem a közlés módja és nem is az alkalmazandó jogszabályonként, hanem a szabályozás tematikája szerint elemezzük, a közlés módja szerinti eltéréseket azonban külön jelezzük.

A közvetlen üzletszerzést az különbözteti meg az egyéb hirdetési módszerektől, hogy az üzenetet kifejezetten meghatározott címzettekhez juttatja el elérhetőségi adataik felhasználásával. Nem közvetlen üzletszerzés tehát a közzétételt megvalósító broadcasting-jellegű hirdetés, ami bárki számára hozzáférhető, és nem ilyen a levélszekrényekbe bedobott szórólap sem, amely nem az elérhetőségi adatok felhasználásával kerül a címzettekhez.

A közvetlen üzletszerzésnek a közzététellel megvalósított hirdetéstől való elhatárolás volt a tárgya a Legfelsőbb Bíróság egy felülvizsgálati eljárásának, amelyben a bíróság egy regisztrált felhasználóknak küldött elektronikus hirdetés eltérő jogi megítélését állapította meg a közzétett és a válogatás nélkül minden levélszekrénybe bedobott szórólapokkal végzett hirdetésekhez képest. A perbeli esetben azt értékelte a bíróság, hogy a reklámok címzettjei személyes adataik megadásával maguk kérték a reklámok küldését, és a reklámokat nem bárki számára hozzáférhető módon küldték.<sup>10</sup>

## 2.2. A kezelhető adatok köre

A közvetlen üzletszerzés alapvetően háromféle adat, adatkör kezelését teszi, illetve teheti szükségessé:

- 1) Minden közvetlen üzletszerzési tevékenység igényli a címzettek elérhetőségi adatainak kezelését, enélkül közvetlen üzletszerzés nem végezhető.
- 2) Igényelheti a tevékenység a címzettek személyazonosító adatainak (elsősorban a nevük) kezelését, amennyiben a közlés megszemélyesített, névre szóló. Ez azonban nem elengedhetetlen: a reklámozás anélkül is történhet közvetlen módon, hogy a reklámozó, illetve reklámszolgáltató tudná, hogy kinek küld üzenetet (például telefonszám vagy e-mail listák felhasználásával küldi, amelyekből a címzettek kiléte számára nem megállapítható).
- 3) Szintén nem elengedhetetlen, ám a sikeres közvetlen üzletszerzésnek általában feltétele a címzettek érdeklődési körére vonatkozó adatok kezelése, amelyek alapján arra lehet következtetni, hogy bizonyos árukat nagyobb hatékonysággal lehet részükre hirdetni. Ez rendkívül sokféle ismeretet takarhat: az érintett korábbi vásárlásaira vonatkozó adatokat, saját nyilatkozatait az érdeklődési körére nézve, illetve az ezekből levonható következtetéseket is. Ilyen következtetések levonására használják a közvetlen üzletszerzők a demográfiai adatokat

---

<sup>10</sup> LB-H-KJ-2008-28.

(nem, életkor, családi állapot, stb.), és következtetéseket vonhatnak le az elérhetőségi adatokból is (például a villanegyedekben lakó feltehetően tehetősebb reménybeli ügyfelek a lakcímek alapján leválogathatók). Az érdeklődési körre vonatkozó következtetések személyesebbé, így hatékonyabbá teszik a közvetlen üzletszerzést.

Az adatvédelmi szabályok azonban korlátozzák a kezelhető adatok körét. A kapcsolatfelvételhez (a postai küldemények küldéséhez való hozzájárulás beszerzéséhez) összeállított listákon – a tervezett közlési mód függvényében – a (reménybeli) ügyfél neve, lakcíme, e-mail címe vagy más elektronikus hírközlési (például Skype) azonosítója, neme, születési helye és ideje, családi állapota szerepelhet, valamint az érdeklődési körére vonatkozó információ. A postai címzett reklámküldemények közzétele céljából kezelt adatokból összeállított üzletszerzési lista nevet, lakcímet, nemet, születési helyet és időt, családi állapotot, valamint az érdeklődési körre vonatkozó információt tartalmazhatja.

*Az érdeklődési kör*, mint kezelhető adatkör sokféle lehet, ez alapján kezelhető például a címzett receptivitására vonatkozó ismeret is (például a korábbi hirdetési kampányokat követően vásárolt-e).

A nem postai címzett reklámküldemények tekintetében ilyen részletes felsorolását a kezelhető adatoknak nem találhatjuk: a reklámozó, reklámszolgáltató, illetve a reklám közzétevője számára a törvény csak azt teszi kötelezővé, hogy a nála hozzájáruló nyilatkozatot tevő személyek személyes adatairól nyilvántartást vezessen, valamint meghatározza a hozzájáruló nyilatkozat kötelező és fakultatív adattartalmát. A nyilatkozat kötelezően tartalmazza a nyilatkozó nevét, valamint ha a reklám csak meghatározott életkorú személyek számára közölhető, akkor a születési helyét és idejét. Ezen kívül tartalmazza továbbá azoknak a személyes adatoknak a körét, amelyek kezeléséhez hozzájárul.

Az adataik felhasználását megtiltó, illetve az előzetes megkeresés ellenére hozzájárulást nem adó személyekről vezetett tilalmi listán az érintettek neve és lakcíme szerepelhet. Természetesen nem kötelező a fenti felsorolások minden elemét kezelni, a célhoz kötöttségi szabályok figyelembevételével – a hozzájáruló nyilatkozat kötelező adattartalmán túl – a felsoroltak közül is csak a közvetlen üzletszerzéshez szükséges adatok kezelhetők.

### **2.3. Az adatkezelés jogalapja**

A kezelt adatok az üzletszerzési listákon való kezelésének jogalapja főszabály szerint az érintett hozzájárulása. Csak azoknak küldhető reklám (hirdetés), akik az üzletszerzési listán szerepelnek, és arra általában csak az ehhez hozzájáruló személyek adatai kerülhetnek fel. A közvetlen üzletszerzés körében is tehát a főszabály az információs önrendelkezési jog érvényesülésének legmagasabb szintjét megvalósító, hozzájárulás alapján történő adatkezelés, vagyis reklám a közvetlen üzletszerzés módszerével csak azzal közölhető, aki ehhez előzetesen egyértelműen és kifejezetten hozzájárult.

Természetes személynek kéretlenül (előzetes hozzájárulás nélkül) így nem lehet közvetlen reklámüzenetet, elektronikus levelet, faxot küldeni, reklámozás céljával nem lehet telefonálni. Tilos előzetes hozzájárulás nélkül az automatizált hívórendszeren keresztül történő közvetlen üzletszerzés is.

Hozzájárulás bármilyen módon tehető, ám a nyilatkozatnak tartalmaznia kell a nyilatkozattevő nevét, – ha a reklám csak bizonyos életkorúak számára közölhető – születési helyét és idejét, továbbá azon személyes adatok körét, amelyek kezeléséhez hozzájárul, valamint annak kifejezését, hogy a hozzájárulás önkéntes és megfelelő tájékoztatás birtokában történt. A direktmarketing szakma ezt nevezi *opt in* alapú adatkezelésnek: csak azoknak az adatai kezelhetők (vehetők fel a listára, illetve használhatók reklámok közzétételére), akik ehhez előzetesen hozzájárultak. A hozzájárulásnak kifejezettnak kell lennie, a hallgatás (esetleg felhívás ellenére nem válaszolás) nem tekinthető hozzájárulásnak, sőt, a hozzájáruló nyilatkozatot vissza nem küldő személyek adatait a tilalmi listára kell felvenni. Mindezen szabályok alapján az állapítható meg, hogy a magyar szabályok szerint kéretlen reklámüzenetet küldeni tilos.

Az üzletszerzési listára adatokat felvenni és reklámokat küldeni az érintettek hozzájárulása nélkül egyetlen esetben van lehetőség, ez pedig a kivétel az *opt in* főszabálya alól: a postai direktmarketing, amely adatkezelése kivételesen *opt out* alapú. A törvény szerint címzett reklámküldemény természetes személy mint a reklám címzettje részére közvetlen üzletszerzés útján a címzett előzetes és kifejezett hozzájárulásának hiányában is küldhető, a reklámozó és a reklámszolgáltató azonban köteles biztosítani, hogy a reklám címzettje a reklám küldését bármikor ingyenesen és korlátozás nélkül megtilthassa. Megtiltás esetén az érintett személy részére reklám közvetlen üzletszerzés útján a továbbiakban nem küldhető. Címzett reklámküldeménynek a kizárólag hirdetést, üzletszerzési vagy reklámanyagot tartalmazó - egyszerre legalább 500 címzett részére feladott, a címzett neve, címe, és az üzenet jellegét nem módosító adat kivételével azonos tartalmú - a postai szolgáltatásokról szóló törvény szerinti, ott önállóan nem nevesített postai küldemény számít.

Aki tiltakozó nyilatkozatot tesz, annak az adatait az üzletszerzési listáról törölni kell, és egyúttal fel kell venni a tilalmi listára, akkor is, ha az érintett az adatai kezelésének végleges megszüntetését kezdeményezte. A postai úton történő közvetlen üzletszerzés céljából tehát a jogalkotó korlátozza a polgárok információs önrendelkezési jogát, az adatkezelés jogalapja törvényi felhatalmazás.

E korlátozás alkotmányosságának kérdésével az Alkotmánybíróság mindezig nem foglalkozott, ám az ezzel szoros összefüggésben lévő, a lakcímadatok kiadhatóságáról szóló szabályokat 2003-ban alkotmányosnak találta,<sup>11</sup> amely határozat indokolásából arra lehet következtetni, hogy e korlátozást is alkotmányosnak találná.

---

<sup>11</sup> 876/B/1996. AB határozat.

Az adatvédelmi biztos e korlátozással kapcsolatban azt jegyezte meg, hogy az alkotmányos jogok védelme szempontjából megnyugtatóbb lenne, ha az adatokat csak a polgárok beleegyezésével lehetne kereskedelmi célokra felhasználni, és bár a jelenlegi szabályozás ezzel ellentétes, nem egyedi: ezt a könnyítést a direktmarketing szektor a legtöbb országban kivívta magának.<sup>12</sup>

A könnyítés alkotmányosan azért kifogásolható, mert üzleti érdekek miatt – vagyis megfelelő alkotmányos indok nélkül – korlátoz alkotmányos jogot. A szabályozásnak – legalább kisebb lépésekben – az opt in irányába történő átalakítását tartja szükségesnek a szakirodalom is.<sup>13</sup> Megjegyezzük, hogy az elmúlt években folyamatosan szigorodni látszanak – az információs önrendelkezési jog javára – a közvetlen üzletszerzés szabályai.

A szabályozás látszólag egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmaz az engedélykérő levél (a hozzájáruló nyilatkozat kérésére vonatkozó közvetlen megkeresés) küldése céljára történő adatkezelés jogalapjáról. Postai úton küldhető ilyen megkeresés, ám az reklámot (a vállalkozás nevének és megjelölésének kivételével) nem tartalmazhat. A hozzájárulást kérő elektronikus megkereséseket azonban az Ekt. elektronikus hirdetésnek minősíti, amelyre az opt in szabályt rendeli alkalmazni, tehát elektronikus engedélykérő levél csak annak küldhető, aki ehhez előzetesen hozzájárult. Ennek ellenére a Kktv. az engedélykérő levelek küldéséhez használatos kapcsolatfelvételi lista lehetséges adattartalmában említi az e-mail címet és az elektronikus hírközlési azonosítót, ami arra való tekintettel, hogy ez csak a postai direktmarketingben lehetséges, meglehetősen ellentmondásos.

Törvényi felhatalmazás a jogalapja a tilalmi listán szereplő személyek adatai kezelésének is, ezen azoknak az adatait kell kezelni, akik tiltakoztak az adataik kezelése vagy átadása ellen, vagy nem küldtek hozzájáruló nyilatkozatot a közvetlen üzletszerző cég ilyen kérésére, illetve akik a személyes adataik kezelésének megszüntetését kérték. Ezeknek az adatoknak a kezelését a törvény az adatkezelő számára nem lehetővé, hanem kötelezővé teszi.

#### 2.4. Az adatok forrásai

Az üzletszerzés céljára használható adatok elsősorban maguktól az érintettektől szerezhetők be. Az opt in alapon készített üzletszerzési lista (amely a fentiek szerint a postai úton végzett közvetlen üzletszerzés kivételével minden más esetben a főszabály), azoknak az adatait tartalmazza, akik arra feliratkoztak, akik azért adják meg személyes adataikat, hogy reklámüzeneteket kapjanak. Ez történhet maguknak az érintetteknek a kezdeményezésére, például úgy, hogy az érintettek a közvetlen üzletszerző cég honlapján iratkoznak fel az üzletszerzési listára, de gyűjthetők így adatok például a járókelőket az utcán vagy bevásárlóközpontokban megállító kérdezőbiztosok által is, feltéve, hogy az adatszolgáltatás önkéntes, a kérdezőbiztos nem alkalmaz kényszert.

---

<sup>12</sup> *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001.* Budapest, 2002, Adatvédelmi Biztos Irodája, 120. o.

<sup>13</sup> Majtényi László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* 2006, Budapest, Complex Kiadó, 332. o., Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv.* 2005, Budapest, Osiris, 75. o.

A listára felvehető annak az érintettnek az adata, akivel korábban az adatkezelő kapcsolatban állt (ügyfél, támogató). Ilyen személynek csak az tekinthető, aki – információt kérve vagy reklámra válaszolva – a maga részéről is kifejezett kapcsolatokat kezdeményezett és ennek során adatait átadta, továbbá ezen adatai további kezeléséhez hozzájárult.

Az opt out alapon történő adatkezelés forrásai részletesebb szabályozásra szorulnak, a törvénynek meg kell határoznia, hogy ha a közvetlen üzletszerző cégek az érintettek előzetes hozzájárulása nélkül is kezelhetik személyes adataikat, akkor milyen forrásokból gyűjthetik azokat. A törvény taxatív felsorolását adja a lehetséges forrásoknak, egyúttal jogalapot biztosít a megjelölt forrásokból az adatok átvételéhez. Magán az érintetten kívül három további forrás lehetséges. Felhasználható:

- a nyilvános regiszterek, név- és címjegyzékek (pl. telefonkönyv, szaknévsor, statisztikai névjegyzék) adattartalma, feltéve, hogy azok összeállítói az érintettet tájékoztatták az eredetitől eltérő célra történő adatfelhasználás lehetőségéről és a tiltakozás jogáról,
- az olyan adat is, amelyet a közvetlen üzletszerző más, ugyanazon tevékenységet végző személytől vagy cégtől vesz át, feltéve, ha az érintett az adat átadását az erről szóló előzetes tájékoztatás után nem kifogásolta vagy tiltotta meg. (Álláspontunk szerint az „ugyanazon tevékenység” megszorítóan értelmezendő, lásd erre vonatkozóan az adatok továbbításáról szóló szövegrészt is.)
- ha az érintett az adatainak kiadását nem tiltotta meg, felhasználható végül az az adat is, amelyet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából vesz át az adatkezelő.

A nyilvántartásból a közvetlen üzletszerző meghatározott szempontok szerint leválogatott adatokat is átvehet: kérheti az adatalanyok neve, születési helye és ideje, lakcíme, valamint családi állapota szerinti leválogatást. Nem lehet kiválasztási szempont olyan ismérv, amelyből egyértelműen különleges adatra lehet következtetni. E korlát kivételével a leválogatás a reklám célcsoportjának megfelelően bármilyen szűk vagy tág lehet, egyszerre több ismérv szerinti leválogatásra is van lehetőség.

Az adatok pontosságát és időszerűségét az adatkezelőnek az érintettel való kapcsolattartással vagy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással történő rendszeres adategyeztetéssel kell biztosítania. Ezen adategyeztetés során tájékoztatja a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerve a közvetlen üzletszerzőt arról is, hogy ha az érintett időközben adatainak átadását letiltotta. Ha a közvetlen üzletszerző az adatokat más szervnek is átadta, a letiltás tényéről az adattovábbítás címzettjét is tájékoztatnia kell.

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból származó adat nem használható fel korlátlan ideig: azok igénylésétől, illetve a legutóbbi adategyeztetéstől számított hat hónapon belül hasznosítható, illetőleg továbbítható csupán. Az adatforgalom ellenőrizhetősége céljából az adatátvevőnek az érintett adatokról és az adatok forrásáról nyilvántartást kell vezetnie, amelyet az adatátvételt követő ötödik év végéig kell megőrizni.

Az érintettet az első kapcsolatfelvételnél tájékoztatni kell arról, hogy az adatait milyen forrásból szerezték be. Az Alkotmánybíróság a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból történő adatátvételt lehetővé tevő szabályok alkotmányellenességére vonatkozó indítványt az e garanciák megléte miatt utasította el.<sup>14</sup> Az adatszolgáltatásért igazgatási szolgáltatási díj fizetendő, amely mértékét és megfizetésének szabályait a 16/2007. (III. 13.) IRM-MeHVM együttes rendelet tartalmazza.

Valamennyi felsorolt forrással összefüggésben a törvény megemlíti a *letiltás lehetőségét*, az adatalányok azon jogát, amely szerint adataiknak a közvetlen üzletszerzés céljaira való átadását az adatok forrásánál is megtilthatják.

Az adatoknak a nyilvános regiszterekből és a más, ugyanazon tevékenységet végzőktől való átvétele jogszerűtlen, ha az eredetitől eltérő adatfelhasználás, illetve az adattovábbítás lehetőségéről és a letiltás jogáról nem tájékoztatták az érintettet. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartásra vonatkozó szabályok rögzítik, hogy a polgár – ha törvény másként nem rendelkezik – jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. A közvetlen üzletszerzési célú adatkezelések tekintetében nem rendelkezik másként törvény, így a letiltás joga korlátlanul illeti meg e téren az adatalányt.

A felsorolt forrásokon kívül máshonnan üzletszerzési céllal adat nem vehető át, és a törvény azt is kifejezetten kizárja, hogy a piackutatás céljára gyűjtött adatokat átadják közvetlen üzletszerzés céljára

## **2.5. A hozzájárulás visszavonásának joga és a tiltakozás joga, a tilalmi lista**

Akár opt in, akár opt out alapon történik a személyes adatok közvetlen üzletszerzési célú felhasználása, az adatalányok úgy dönthetnek, hogy a továbbiakban nem kívánnak reklámokat kapni, e döntésük tiszteletben tartását pedig a jogforrások úgy kényszerítik ki, hogy megtiltják az így nyilatkozóknak való reklámküldést.

Az opt in adatkezelés esetében a *hozzájárulás visszavonásáról* beszélhetünk. A törvény egyértelműen rögzíti, hogy a reklámok küldéséhez szükséges adatkezelésre adott hozzájáruló nyilatkozat bármikor, korlátozás és indokolás nélkül, ingyenesen visszavonható. Az adatkezelő ennek megfelelően nem szabhat feltételeket a visszavonáshoz, álláspontunk szerint a hozzájárulás fejében adott ajándékok, kedvezmények sem követelhetők vissza. Az adatkezelőnek az ajándék, kedvezmény adásakor tudatában kell lennie annak, hogy a személyes adatok használatának jogát nem örökre szerzi meg, azok felett továbbra is az adatalány rendelkezik. A személyes adatok feletti rendelkezési jog alanyi jogi jellegét húzza alá az a szabály, ami szerint a visszavonást nem kell indokolni. A törvény a visszavonás jogi következményeként azt írja elő, hogy a visszavonó nyilatkozatot tevő személy nevét és minden egyéb személyes adatát haladéktalanul törölni kell az üzletszerzési listáról, és részére reklám a közvetlen üzletszerzés módszerével a továbbiakban nem közölhető.

---

<sup>14</sup> 876/B/1996. AB határozat. A politikai direkt marketing szabályozást pedig éppen e garanciák hiánya miatt semmisítette meg: 600/B/2010. számú AB határozat.



Az opt out alapú adatkezelés esetében a *tiltakozás jogáról* beszélhetünk, itt ugyanis nincs hozzájárulás, amely visszavonható lenne. Tekintettel arra, hogy a személyes adatok feletti korlátozott rendelkezési joga az érintettnek itt csak a tiltakozás jogában testesül meg, e jog részletes garanciákat igényel. A törvény az adatalanyoknak tehát a reklám küldése megtiltásának a jogát biztosítja, amely bármikor, ingyenesen és korlátozás nélkül gyakorolható. Megtiltás esetén az érintettnek reklám nem küldhető. A postai direktmarketing esetén a megtiltás jogának gyakorlását a törvényalkotó azzal is elő kívánja segíteni, hogy a közvetlen üzletszerző számára kötelezővé teszi az (ugyanazon címzett részére) első alkalommal küldött reklámmal együtt egy lemondást lehetővé tevő, postai úton címzett, térítésmentesen feladható és könyvelt küldeményként, igazolható módon kézbesített válaszlevél megküldését. Álláspontunk szerint e követelménynek egy olyan megcímzett válaszlevél-nyomtatvánnyal tehet eleget a közvetlen üzletszerző, amely térítvévennyel adható fel, és amely postaköltségét a címzett (vagyis a közvetlen üzletszerző) fizeti.

A név- és lakcímadatok kapcsolatfelvételi, illetve üzletszerzési listán való szerepeltetése megtiltásának vagy megtagadásának jogát a Kktv. is biztosítja, továbbá biztosítja azt a jogot is, hogy az érintett kérje személyes adatai üzletszerzési célú kezelésének a megszüntetését. Az adatalany a teljes megszüntetés mellett azt is kérheti, hogy csak bizonyos célú kapcsolatfelvételi vagy üzletszerzési listán ne kezeljék a továbbiakban az adatait, vagyis akár azt is kérheti, hogy a továbbiakban például bútorkatalógust a katalógusáruházzal ne küldjön, de könyvkatalógust igen. A tiltakozásnak a már említett alanyi jogi jellegét erősíti az a szabály, amely szerint az érintettet semmilyen jogi felelősség nem terhelheti azért, ha az adatkezelést az ő kérése miatt kell megszüntetni.

A nyilatkozat következménye az opt in alapú adatkezeléstől eltér. Az adatkezelés megszüntetésén ugyanis nem az adatok törlését vagy anonimizálását kell érteni, hanem kifejezetten meg kell őket őrizni az úgynevezett *tilalmi listán*. Ilyen listát a közvetlen üzletszerzést folytató köteles vezetni, amelyre azoknak a személyeknek a nevét és lakcímét kell felvenni, akik kérték adataik kezelésének a közvetlen üzletszerzési célú kezelésének a megszüntetését, továbbá akik az engedélykérő levélre nem küldtek pozitív, hozzájáruló választ. Tilalmi listára kell venni azokat az adatokat is, amelyek alanyai az adatok átvétele után éltek a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szervénél az adatletiltás jogával, és erről a közvetlen üzletszerzőt a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerve a Kktv. 4. § (3) bekezdése alapján az adategyeztetés során tájékoztatja.

A tilalmi lista vezetésének és az adatok megőrzésének a célja annak biztosítása, hogy a rajta szereplő érintettek adatai – ha később ismételt átvételre kerülnek például a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból – ne kerülhessenek újra az üzletszerzésre szolgáló listára. Aki ezen a listán szerepel, attól sem reklámküldemény, sem küldemény fogadására vonatkozó hozzájárulás nem kérhető, kivéve, ha a tilalom csak az adatok meghatározott célú felhasználására vonatkoznak. A tilalmi lista adatai ettől eltérő semmilyen más célra nem használhatóak, más adatállományokkal nem kapcsolhatók össze, másnak nem adhatók át.

A tiltakozás jogával élő adatalany kérésének teljesítéséről őt a törvény szerint írásban – külön kérés nélkül is – tájékoztatni kell. E kötelezettségnek kevés közvetlen üzletszerző tesz eleget, a polgárok adataik letiltását kérő leveleikre sokszor nem kapnak választ, és nem is törlik őket a címlistákról.<sup>15</sup>

A törvény azt is kötelezővé teszi mind az opt in, mind az opt out alapon közvetlen üzletszerzők számára, hogy bármilyen formában fogadják a visszavonó, illetve tiltakozó nyilatkozatokat, a korábbi kapcsolattartás módjától függetlenül mind postai úton, mind pedig elektronikus levél útján lehetőséget kell biztosítani a nyilatkozattételre, azzal, hogy a nyilatkozatot tevő személy azonosíthatóságát biztosítani kell. Ez elsősorban a visszavonó, illetve tiltakozó nyilatkozattal érintett személyes (esetleg regisztrációs) adatok megadásával biztosítható, az elektronikus levelezésben pedig például a megerősítő e-mail küldésével oldható meg. Az adatkezelőt a visszavonás, illetve a tiltakozás jogával összefüggésben széles körű tájékoztatási kötelezettségek terhelik.

## 2.6. Az adatalanyok tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségek

Annak érdekében, hogy az adatalanyok képesek legyenek átlátni és követni adataik sorsát, tudják, hogy kik és honnan szerezték az adataikat, mire fogják használni őket és milyen adatvédelmi természetű jogaik vannak, valamint hogy hogyan tudják azokat gyakorolni, a közvetlen üzletszerzés szabályai részletes tájékoztatási kötelezettségeket írnak elő az adatkezelők számára. E kötelezettségek megkülönböztetendők a hozzájárulás kérése előtti, a hozzájárulás tájékozott voltát biztosító előzetes tájékoztatási kötelezettségektől, és megkülönböztetendők a kérésre teljesítendő tájékoztatástól is. A közvetlen üzletszerzéssel kapcsolatos tájékoztatás nem „előzetes”, már kezelt személyes adatokra vonatkozik, de nem is az adatalany kérésére történik, ezeket az információkat a reklámokkal, hirdetésekkel egyidejűleg kell az adatalanyok részére, külön kérés nélkül megadni.

A tájékoztatás az érintettek személyes adatok védelméhez való jogának fontos garanciája. A direktmarketing cégekkel kapcsolatban az adatvédelmi biztosnak címzett panaszok oka a legtöbb esetben az adatalanyok tájékozatlansága: nem tudják, milyen jogaik vannak, és azt sem tudják, hogy a közvetlen üzletszerzés során bizonyos jogaikban korlátozottak.<sup>16</sup>

A tájékoztatásoknak a következőkre kell kiterjednie:

1) Akármilyen úton közlik a közvetlen reklámot, ahhoz kapcsolódóan egyértelműen és szembetűnően tájékoztatni kell a címzettet arról a címről és egyéb elérhetőségről, ahol az ilyen reklámok részére történő közléséhez adott hozzájáruló nyilatkozatát visszavonhatja, illetve a reklám további küldését megtilthatja.

2) A postai úton küldött levelekben már az első kapcsolatfelvételnél kötelező írásban tájékoztatást adni arról, hogy a közvetlen üzletszerző a címzett személyes adatait milyen

<sup>15</sup> 163/A/1997, 419/A/1997, 851/A/1997.

<sup>16</sup> Lásd például *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1997*. Budapest, 1998, Adatvédelmi Biztos Irodája, 105. o.

forrásból szerezte. Annak érdekében, hogy e kötelezettségének eleget tudjon tenni, az egyes név- és lakcímadatok mellett nyilván kell tartania azok forrását is, vagyis azt, hogy kitől szerezte azokat.

3) A tájékoztatásnak arra is ki kell terjednie, hogy az adatkezelő mire kívánja használni az adatokat (például termékeit fogja a továbbiakban a felhasználásával a címzett figyelmébe ajánlani), hogyan és meddig fogja kezelni azokat, igénybe vesz-e adatfeldolgozót, és szándékozza-e esetleg később más, ugyanezen tevékenységet végző másik szervezetnek átadni az adatokat.

4) A tájékoztatásból azonosíthatónak kell lennie az adatkezelőnek, szerepelnie kell benne a nevének és címének.

5) A postai küldeményekre vonatkozó szabályok megismétlik a Reklámtv. szabályát, miszerint a tájékoztatásnak szólnia kell az adatkezelés önkéntes voltáról és arról is, hogy a címzettnek jogában áll adatainak a megjelölt célra vagy annak egy részére való kezelésének a megszüntetését kérni. Elektronikus hirdetés esetén a Reklámtv. szabályaihoz adatvédelmi természetű tájékoztatási kötelezettségként írja elő a törvény, hogy a hirdetéshez kapcsolódóan egyértelmű tájékoztatást kell adni a hirdetés e jellegéről, valamint a valós feladó személyéről. Ennek megfelelő szabályt találunk a postai direktmarketing területén is. A törvény ezzel kívánja kizárni, hogy a hirdetők magánlevélnek álcázva próbálják kikerülni a törvényi kötelezettségeket.

6) Korábban már szoltunk arról, hogy az adatalanyt írásban tájékoztatni kell a tiltakozással kapcsolatos kérésének a teljesítéséről. Ezt külön kérés nélkül kell megtenni. Kérésre pedig – az adatvédelmi törvény szabályaihoz hasonlóan – a Kktv. is előírja a közvetlen üzletszerzők számára az általuk kezelt személyes adatok kezeléséről írásban való tájékoztatási kötelezettséget.

## **2.7. A közvetlen üzletszerzés céljára kezelt adatok továbbítása, az adatok összekapcsolása**

A közvetlen üzletszerzési célra kezelt személyes adatok más adatkezelőnek – hacsak az érintett ehhez az érintettek az adattovábbítás címzettje nevének és tevékenységének ismeretében írásban nem járult hozzá – nem továbbíthatók. A törvény e hozzájárulás esetében az általánosnál szigorúbb formai feltételt ír elő: a jognyilatkozat csak írásban érvényes. A továbbítás tilalmának főszabálya alól a postai direktmarketingre vonatkozó szabályok között találjuk az egyetlen kivételt, eszerint más, ugyanazon tevékenységet végző személynek vagy szervezetnek a postai direktmarketingre szolgáló listák átadhatók, ha az ennek lehetőségéről szóló tájékoztatást követően az adatalany ezt nem tiltotta meg.

Az adattovábbításban résztvevő adatkezelőknek, a forrásnak és a címzettnek szerződésben kell rögzítenie az adatok felhasználásának feltételeit, azzal, hogy kapcsolatfelvételi lista csak kapcsolatfelvételi célra, üzletszerzési lista pedig csak üzletszerzési célra használható fel az

adattovábbítást követően is. Semmis az a szerződés, amelyet a fentiek alapján nem továbbítható adatokat érintően kötöttek. A törvény tartalmaz speciális tilalmakat is: a tilalmi lista adatai nem továbbíthatók és más adatokkal nem kapcsolhatók össze, a piackutatás céljára gyűjtött adatokat nem szabad közvetlen üzletszerzés céljára továbbítani, és a kapcsolatfelvételi, illetve üzletszerzési lista sem kapcsolható össze piackutatás céljára gyűjtött adatokkal.

Az adattovábbításokról mind az adatátadó, mind az adatátvevő köteles nyilvántartást vezetni (adattovábbítási nyilvántartás), ami nem feltétlenül jelent önálló nyilvántartást, ám az adatkezelési rendszerből megállapíthatónak kell lennie, hogy mely személyes adatokat kitől szerezte az adatkezelő, illetve kinek továbbította. Az erre vonatkozó adatokat az átadástól számított ötödik év végéig kell megőrizni. Ennek célja az adattovábbítások átláthatóságának a biztosítása, az érintett személyes részvételi jogainak az érvényesíthetősége, valamint az adatkezelő felelősségének a megállapíthatósága.

## **2.8. További adatvédelmi garanciák, az adatkezelő felelőssége**

Az általános adatvédelmi garanciák mellett az itt tárgyalt szektorális törvények további adatvédelmi természetű garanciákat is meghatároznak. A Kktv. megismétli az adatvédelmi törvény azon szabályát, amely szerint a közvetlen üzletszerzőnek az adatok biztonságáról megfelelő technikai és szervezési intézkedésekkel kell gondoskodnia. Ezen intézkedések közül kettőt nevesít is: a közvetlen üzletszerző köteles belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot készíteni, valamint azokat a dolgozókat, akik az adatok kezelésében részt vesznek, a betartandó adatvédelmi és adatbiztonsági követelményekről tájékoztatni kell.

Függetlenül attól, hogy a közvetlen üzletszerzéssel kapcsolatos adatkezelés azon adatkezelések közé tartozik-e, amelyeket nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba (mert például az adatkezelővel ügyfélkapcsolatban, tagsági jogviszonyban állók adataira vonatkozik), a Kktv. előírja a hatálya alá tartozó adatkezeléseknek a nyilvántartásba vétel végett történő bejelentését az adatvédelmi hatóságnak.

A közvetlen üzletszerzők jogellenes adatkezeléseivel, adatvédelmi természetű kötelezettségeik megszegésével kapcsolatos felelősség megállapítására az általános adatvédelmi szabályok megfelelően irányadók. Speciális szabályokat a kéretlen elektronikus hirdetések (például spamek) miatti felelősségre vonás esetében találunk. Ilyen ügyekben ugyanis a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság kérelemre vagy hivatalból indított felügyeleti eljárása eredményeképpen, az ismertett szabályok megsértése esetén a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése, a jogsértés folytatásának megtiltása stb. mellett ötvenezertől ötszázezer forintig terjedő összegben elektronikus kereskedelmi bírságot szabhat ki. A bírság többszörös jogsértés esetén ismételt is kiszabható. A nem elektronikus hirdetések tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság járhat el a rá vonatkozó szabályok szerint.

### 3. Adatvédelem a munkahelyen

#### 3.1. Munkahelyi adatvédelem: érdekiegyensúlyozás

A munkahelyi adatvédelem a személyes adatok védelmének kritikus területe. A munkahely olyan környezet, ahol a munkavállaló a munkaidejét, munkaerejét, kreativitását a munkáltatója által meghatározott célok megvalósítására fordítja, ugyanakkor nem válik személyiség nélküli robottá, nem adja fel személyes integritását, sőt magánéletének egyes eseményei is szükségképpen a munkahelyen történnek. Emiatt a munkahely mintegy gyűjtőhelye a különféle privacy-és adatvédelmi problémáknak, jogok és érdekek ütközésének.

A probléma, akár a helyzet, kétarcú. Egyfelől a munkavállaló – nincs lényeges különbség a munkaviszony, a köztisztviselői- és a közalkalmazotti jogviszony tekintetében – a munkáltató által a munkaszerződés, a munkavégzésre vonatkozó jogviszony keretei között köteles munkáltató utasításai szerint munkát végezni. A munkáltatónak joga van a munkavégzés eredményessége tekintetében ellenőrizni mind a jelenlétet, mind pedig a munkát magát, azaz a dolgozó tevékenységét is. Másfelől viszont a munkavállalót, ha korlátozottan is, de a munkahelyén is megilleti a magánélet védelme, így például megilleti a levéltitok, a távbeszélőtítok is, ám ezek terén a belső vállalati szabályozások előtt is meglehetősen széles tér nyílik a jogok korlátozására. Nem tekinthetünk el attól, hogy a munkavállalóknak a munkáltatókkal szembeni jogai sok tekintetben szituatívák is vagy annak kellene lenniük. Egy atomerőműben, pénzjegynyomdában, lőszergyárban eltérőek a természetes ellenőrzési követelmények, mint egyéb munkahelyeken. A kiszolgáltatottság újabban sok tekintetben kölcsönös. Az erőfölény a munkáltató oldalán áll, amely miatt indokolt az a vélelem, hogy kétséges az adatkezelésekhez adott munkavállalói beleegyezések önkéntessége sok esetben kétséges.

Másrészt a munkáltatónak is védelemre érdemes saját jogos érdekei is lehetnek. Az informatikai korban a munkáltató kiszolgáltatottsága sem elhanyagolható új elemekkel bővül. Az a munkáltatói tapasztalat is valós, mely szerint „az ellenség belülről támad”, ez a félelem a modern informatikai eszközök általános birtoklása körülményei között indokolt is. Az internet, a modern, zsebben hordott adathordozók és kommunikációs eszközök világában az elektronikus fenyegetés figyelemre méltó szintet ért el. A munkáltatónak joga, a munkavállalónak kötelessége a munkáltató titkainak oltalma. Másfelől viszont a munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közölhet. A munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné.

A munkahelyi privacy védelmét ezek szerint az egyensúly keresése jellemzi. A két fél közötti jogi kapcsolat a döntési szabadság alapján létesült, a személyes adatok kezelése ennek folyamánya. Itt, ellentétben a direkt marketinggel, ez az egyensúlykeresés a munkavállaló magánélethez való joga és a munkáltató ellenőrzési joga között alkotmányos szempontból helyénvaló, feltéve, ha az egyensúly meg is valósul, hiszen a tulajdonjog, a vállalkozás joga a munkaidő és a munkavállaló ellenőrzése nélkül nem gyakorolható.

A munkahelyi ellenőrzés, megfigyelés mindenesetre a privacy-védelem, az adatvédelem egyik fontos tárgya.

A technológiai és a jogi fejlődés ellentétes irányba halad. A totális ellenőrzés eszközei egyfelől rendelkezésre állnak, másfelől viszont kiépülőben vannak a szabályozási (és persze az intézményi) biztosítékok. (A függőség kölcsönös, az elektronikus adattovábbítás és másolás korában a munkáltató kiszolgáltatottsága üzleti titkai tekintetében is számottevően megnőtt az alkalmazottaival szemben.<sup>17</sup>) A totális ellenőrzés modellje egyébként nem is annyira újkeletű. A munkahelyi, ezen belül a kamerás megfigyelő eszközrendszert gyakran hasonlítják a Panopticonhoz, ahhoz a börtönhöz, amelynek terveit a XVIII. század végén rajzolta le Jeremy Bentham.<sup>18</sup> A Panopticon (mindent látó) körkörös alaprajzú építmény, amelynek külső és belső ablakai lehetővé tették volna, hogy a cellába zárt rabokat (de mondhatunk dolgozót is), egyetlen börtönőr (de mondhatunk személyzeti igazgatót vagy Nagy Testvért is) megfigyelhesse úgy, hogy ők ezt nem érzékelik. Annyit tudnak, hogy a láthatatlan mindent látóval szemben védtelenek, bármikor megfigyelhetőek, nincs menekülési út. Noha a Panopticon maga soha nem épült fel, elvét – a hatalmi elvet és a technikai szerkezetet - szerte a világon alkalmazzák. A Panopticon voltaképpen épületegyüttes, mely belső megfigyelő-toronyból és az ezt körülvevő, a cellákat tartalmazó köralakú épületből áll.

### 3.2. Adatvédelmi alapelvek a munka világában

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a munkavállaló személyes adatvédelmére 1996-ban szabványokat határozott meg,<sup>19</sup> méltányos adatkezelést igényelve a munkáltatóktól. Ezek az alapelvek tulajdonképpen az általános adatvédelmi alapelveknek a munka világára szabott, az előzőekben ismertetett érdekiegyensúlyozásra tekintettel lévő, speciális megfogalmazásai. A kódex a következő követelményeket állítja fel a munkahelyi adatkezeléssel szemben:

1. Az adatkezelés szabályozásának elveinek egységesnek kell lennie a közhivatalok és a magángazdaság alkalmazottai, munkavállalói vonatkozásában.
2. A munkavállalókat tájékoztatni kell az őket érintő adatkezelésekről.
3. Az adatok felvételének jogszerűnek és méltányosnak kell lennie.
4. Az adatkezelésnek a foglalkoztatáshoz szükséges legszűkebb adatkörre szabad csak kiterjednie, a foglalkoztatott beleegyezésének hiányában csak tőle magától szabad személyes adatot beszerezni,
5. A munkavállalók adatait csak a foglalkoztatásukhoz közvetlenül lényeges okból szabad felhasználni, csak olyan célból, melyre azokat eredetileg gyűjtötték.
6. Az adatokat biztonságosan kell megőrizni.
7. A munkavállalónak hozzáférést kell biztosítani a munkáltatók róla nyilvántartott adataihoz.
8. Harmadik félnek az adatok csak külön jogi feltételekkel továbbíthatóak.

<sup>17</sup> Mind a védelem, mind pedig a behatolások és letöltések detektálása, másolások naplózása terén hatékony elektronikai védelmi eszközök ismertek. Mindazonáltal az olyan egyszerű eset ellen, mint a számítógép monitorának lefényképezése akár a mobil telefonnal, hacsak nem kamerázzák be a munkahelyet, tudtommal a védelem máig tehetetlen.

<sup>18</sup> Foucault, M., Felügyelet és büntetés. Budapest: Gondolat, 1990, 273-294. o.

<sup>19</sup> ILO, Protection of Workers' Personal Data, 1997, Geneva.

9. A munkavállalók nem mondhatnak le privacy jogaikról.
10. Az egészségügyi adat bizalmasan kezelendő.
11. Olyan adatok, mint amilyen a szexuális életre, a politikai meggyőződésre, vallásos hitre vonatkoznak, nem kezelhetők.
12. A hazugságvizsgálat technikai eszközeinek alkalmazásai (pl. poligráf) tiltottak.

### 3.3. A viszony érzékenységének jogi következményei

Az információs önrendelkezési jog érvényesülése az olyan függőségi elemet is magukban hordozó, érzékeny viszonyokban, mint amilyen a munkaviszony is, a szokásostól eltérő módon érvényesül, a szokásoshoz képest többletgaranciákat igényel. Az egyén önrendelkezés joga, vagy más szóval az autonómia tiszteletének, a személyiség tiszteletének elve szerint minden autonóm embernek joga van szabadon, saját értékei és élettervei szerint dönteni és cselekedni, és ennek a jognak csak mások hasonló jogai szabnak határt. Ennek megfelelően az adatkezeléshez adott hozzájárulás csak akkor nyújt megfelelő alapot a személyes adatok kezeléséhez, ha az az érintett kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása. A munkaviszonyban különös kérdésként merül fel a munkavállaló hozzájárulásának önkéntessége, mint a hozzájárulás érvényességének egyik feltétele.

A munkahely ugyanis – bár mindegyik más, de mégis – egy speciális felépítésű közösség, amelyben a munkajogi jogszabályokon alapuló jogviszonyok, illetve a közösség szociológiai sajátosságai (zárttság, egymásrautaltság, kötelező részvétel, egzisztenciális kiszolgáltatottság) speciális viszonyt teremtenek az adatkezelő és az adatalany között. A munkáltató és a munkavállaló egyenlőtlen pozíciója egyenlőtlen, a munkavállalók sok szempontból függőségi viszonyban állnak a munkáltatótól. Ugyanakkor csak az önkéntesen adott hozzájárulás teremthet megfelelő jogalapot az adatok kezeléséhez, és ha az érintettnek nincs választási lehetősége (ha nem kérdezik meg arról, hogy hozzájárul-e, vagy olyan lehetőségek közül választhat, amelyek mindegyikével hozzájárul valamilyen adatkezeléshez), illetve ha egy bizonyos mértékű kényszer hatása alatt dönt a hozzájárulás megadásáról, olyan, mintha azt nem is adta volna meg. Kényszer hatása alatt dönt az a munkavállaló, aki attól tarthat, hogy az adatkezeléshez való hozzájárulás elmaradása esetén a munkahelyén – akár a hozzájárulás megtagadásával nem kifejezett, illetve nem közvetlen összefüggésben – hátrány érheti vagy akár csak a munkáltatója számára ellenszenvessé válik, és ezért hátrányosabb helyzetbe kerül. A munkahelyi presszió számtalan példája elképzelhető, ami mind az önkéntesség ellen hat. Mindazokban az esetekben, amikor ilyen típusú nyomás hatása kimutatható a hozzájárulás megadása felőli döntésben, az az alapján folytatott adatkezelés jogalap nélküli, így szükségképpen jogellenes lesz.

A függőségi viszonyból adódóan a munkavállaló az esetek többségében tarthat valami rossztól, ha nem tesz eleget egy kérésnek, ez a félelem pedig már önmagában elegendő az önkéntesség kizártságához, tehát akkor is, ha egyébként senkinek nem áll szándékában a hátrányokozás. Mindezek alapján jogi környezettel szemben két követelményt fogalmazhatunk meg.



Egyrészt a munkahelyen, ilyen függőségi viszonyok közepette csak egy igen szűk körben képzelhető el a hozzájárulás alapján történő adatkezelés, a hozzájárulás mint jogalap csak kevés esetben szabad, hogy számításba vehető legyen. Minden esetben a speciális viszonyokat figyelembe véve, nagy körültekintéssel kell dönteni arról, hogy a hozzájárulás megfelelő jogalapot teremthet-e. A munkáltató-adatkezelőnek minden szóba jöhető lehetséges hátrányt számításba kell vennie, a legártatlanabbnak tűnő kérdés feltételekor is.

Másrészt pedig a munkahelyi magánszféra-védelem a viszony aszimmetrikus volta miatt többletgaranciákat igényel, amelyek igyekeznek a munkaviszony jellegéből adódó kiszolgáltatottságot kiegyensúlyozni annak érdekében, hogy a munkavállaló ne váljon információs értelemben is kiszolgáltatottá munkáltatójának.

### **3.4. A munkahelyi adatvédelem szabályozásának jellegzetességei**

Ezeknek a követelményeknek a munka világában érvényesülő adatvédelmi szabályok csak nagyon kis mértékben tesznek eleget.

Az Egyesült Államokban az Elektronikus Kommunikáció Magánéletvédelmi Törvénye<sup>20</sup> az egyetlen szövetségi törvény amely a munkavállalók kommunikációs privaciyját védi. Ez a törvény megtiltja a munkavállalók elektronikus kommunikációjának szándékos kifürkészését. A törvény igyekszik a kikapukat is bezárni. Megtiltja a kommunikációs hálózat üzleti célú megfigyelését. Ennek alapján nem hallgathatják le a telefonokat és nem olvashatják a munkavállalók személyes e-mailjeit. Azonban a munkavállaló beleegyezésével mindezek a kommunikációk ellenőrizhetők. A tagállamok közül Connecticutban van hatályban hasonló tartalmú törvény.

Az európai szabályozást inkább az általános adatvédelmi és az általános munkajogi szabályozás uralma, semmint a szektorális és az új technológiákra vonatkozó munkaviszonyt rendező szabályok jellemzik.

Az Európai Unióban egységesedő adatvédelmi jogon túl a nemzeti, főleg munkajogi kódexek is kitérnek erre a szabályozási tárgyra.

A magyar Munka Törvénykönyve a munkahelyi privacy terén elég szűkszavú, de azért ez elég, hogy illeszkedjen a nemzetközi trendhez, ami igyekszik kontroll alatt tartani a munkáltatók adatéhségét, a munkavállalók magánéletébe való beavatkozást.

Ausztriában<sup>21</sup> vagy az érintett beleegyezése vagy a munkaügyi tanács hozzájárulása alapján szabad a munkavállalókat olyan ellenőrzésnek, megfigyelésnek alávetni, amely a munkavállalók méltóságát érinti.

---

<sup>20</sup> Electronic Communications Privacy Act of 1986 (ECPA)

<sup>21</sup> Arbeitsverfassungsgesetz, ArbVG, § 96



Belgiumban a munkahelyen video-megfigyelést csak meghatározott feltételekkel és a munkavállalók képviselőivel folytatott megbeszéléseket követően szabad folytatni.<sup>22</sup> Egy másik szabály az elektronikus megfigyelést az üzemi tanács jogainak biztosítása mellett engedélyezi.<sup>23</sup>

Az 1982-es dán törvény a video-megfigyelést a munkavállalók általános tájékoztatásához köti.

A finn szektorális törvény<sup>24</sup> a munkavállalói érdekképviseleti szervezeteknek „kooperációs” jogokat ad az ellenőrzés terjedelme és módszerei vonatkozásában.

A francia munka törvénykönyve tiltja a munkavállalók egyéni és kollektív jogainak korlátozását, kivéve, ha a munkafeladat jellege ezt indokolja és az megfelel az arányosság követelményének.

A német törvény<sup>25</sup> az ilyen esetekre az üzemi tanácsoknak együtt-döntési jogot ad, miközben a munkáltató megtilthatja a cég e-mail rendszerének magáncélú használatát.

Az olasz munka törvénykönyve több privacy-rendelkezést tartalmaz, 4.§-a főszabályként tiltja – ide értve az új technológiák alkalmazását – a munkavállalók megfigyelését.<sup>26</sup>

A holland törvény az üzemi tanácsnak vétőjogot ad azokkal az intézkedésekkel szemben, melyek a dolgozók személyes adataival kapcsolatos jogait a jogszabályok keretén túl érinti.<sup>27</sup>

Magyarországon annak ellenére, hogy a munkáltató oldalán az információs hatalom túlsúlya, illetve a munkavállaló számára hátrányos, egyenlőtlen kommunikációs helyzet e szektort az információs szabadságjogok érvényesülése egyik kritikus területévé teszi, tehát kifejezetten indokolt lenne adataik kezelésére nézve speciális törvényi garanciákat meghatározni, a jogrendszerben a munkavállalók privacy-jét vagy személyes adataikat nem védi külön szektorális törvény. Csupán a munka világot kódexként szabályozó Munka Törvénykönyve érinti a munkavállalók privacy-jének védelmét, igen kevés adatvédelmi szabállyal, amelyek tulajdonképpen nem tesznek mást, mint az adatvédelem célhoz kötöttségi és más általános alapelvét konkretizálják a munkahelyi élethelyzetekre. Ez meglehetősen szellős adatvédelmi szabályozás egy különösen érzékeny viszonyban. Részletesebb speciális szabályozás hiányában az adatvédelem általános szabályai alkalmazandók a munka világában történő adatkezelésre.

---

<sup>22</sup> National collective agreement No. 68 (1998)

<sup>23</sup> National collective agreement No. 81 (2002)

<sup>24</sup> Act on Data Protection in Working Life (477/2001)

<sup>25</sup> Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG

<sup>26</sup> Workers' Statute Law No. 300/70

<sup>27</sup> The Works Councils Act §27.1 lásd: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/07/study/TN0307101S.html>

### 3.5. A magyar munkajog adatvédelmi szabályai

A 2012-ben hatályba lépett új Mt. (2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről) némileg csökkentette a szabályozás már ismertett „szellősségének” a mértékét. A korábbi – két paragrafusnyi – adatkezelési szabály helyett több garanciát határoz meg, ám ezek igen általánosnak mondhatók, és nem oldják meg az adatkezelés jogalapjával kapcsolatos problémát, nevezetesen azt, hogy a törvénynek tételesen meg kellene határoznia azt, hogy mit kezelhet a munkáltató a munkavállalójáról.

A törvény az általános rendelkezései között külön alcímben foglalkozik a „személyhez fűződő jogok védelmével”. Általános szabályként rögzíti, hogy a törvény hatálya alá tartozók személyhez fűződő jogait tiszteletben kell tartani.

A szabályok egyik csoportja a magánszféra-védelem korlátozásának a korlátairól szól. A célhoz kötöttség speciális megfogalmazásaként a törvény úgy rendelkezik, hogy a munkavállaló személyhez fűződő joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A jogkorlátozással szemben a törvény tájékoztatási garanciát állít: a személyhez fűződő jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell. További általános garanciát jelent az a törvényi szabály, ami szerint a munkavállaló a személyhez fűződő jogáról általános jelleggel előre nem mondhat le. A munkavállaló személyhez fűződő jogáról rendelkező jognyilatkozatot érvényesen csak írásban tehet.

A szabályok egy másik csoportja pedig már arra nézve határoz meg korlátokat hogy miképpen gyakorolhatja a munkavállaló az információs önrendelkezési jogát. E szabályok élén is egy speciális célhoz kötöttségi szabállyal találkozunk, amely szerint a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely személyhez fűződő jogát nem sérti, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges. Ugyanez kifejezetten a munkaerő-felételre konkretizálva abban a szabályban fogalmazódik meg, amely szerint a munkavállalóval szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amelyet munkaviszonyra vonatkozó szabály ír elő, vagy amely munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározott jog gyakorlása, kötelezettség teljesítése érdekében szükséges.

A munkavállaló információs kiszolgáltatottságát csökkenti, hogy a munkáltató köteles a munkavállalót tájékoztatni személyes adatainak kezeléséről. A munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közölhet. A munkáltató kizárólag a munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítése céljából adhatja át adatfeldolgozó számára a munkavállaló személyes adatait, és a munkavállalót erről is tájékoztatni kell előzetesen.

A munkáltató adatkezelésének egyik legérzékenyebb területére, a munkavégzés ellenőrzésére külön szabályok vonatkoznak. A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti; az ellenőrzés és az annak során alkalmazott

eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető. A titkos megfigyelés tilos, a munkáltató előzetesen tájékoztatja a munkavállalót azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a munkavállaló ellenőrzésére szolgálnak.

Speciális – tartalmában mégis az általános szabályokkal egybevágó – szabályok vonatkoznak a távmunkavégzésre. A távmunkavégzéssel összefüggésben a munkáltató előírhatja, hogy az általa biztosított számítástechnikai vagy elektronikus eszközt a munkavállaló kizárólag a munkavégzéshez használhatja. A munkavégzés ellenőrzése során a munkáltató nem tekinthet be a munkavállalónak a munkavégzéshez használt számítástechnikai eszközön tárolt, nem a munkaviszonyból összefüggő adataiba. A betekintési jogosultság tekintetében ugyanakkor a munkaviszonyból származó kötelezettséggel összefüggő adatnak minősül az az adat, amely annak ellenőrzéséhez szükséges, hogy a munkavállaló betartotta-e a kizárólag az eszközök használatának kizárólag munkavégzésre való használatára korlátozását. Eltérő megállapodás hiányában a munkáltató állapítja meg az ellenőrzés módját és a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlan területén. Az ellenőrzés nem jelenthet a munkavállaló, valamint a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlant használó más személy számára aránytalan terhet.

### **3.6. A munkáltató speciális adatkezelési céljai, jellemző ügycsoportok**

A munkáltató sajátos célokkal kezelhet adatokat a munkavállalóiról. Az egyik cél-csoport a munkaerő-felvétellel kapcsolatos, amelyek esetében a leendő munkavállalók privacy-jének megsértése a munkáltató azon célja elérése érdekében történik, hogy a számára legkedvezőbb tulajdonságokkal rendelkező személyt válassza a jelentkezők közül. A munkáltatók sokféleképpen próbálják ellenőrizni, mivel töltik el a dolgozók a munkaidejüket, a második esetkörben ezekkel az ügyekkel foglalkozunk. A harmadik ügypust a már munkaviszonyban álló alkalmazottak személyiségének mélyreható, esetleg a múltban történt események munkáltató általi felderítésének céljával elvégzett vizsgálatával kapcsolatos ügyek jelentik. Végül olyan privacy-sértő munkáltatói intézkedésekkel foglalkozunk, amelyeknek indokál nem tudunk ésszerű célt megjelölni.

#### **3.6.1. Munkaerő-felvétel**

A polgárok privacy-jét sértő cselekmények jelentős része a munka világában nem a már fennálló munkaviszony keretében történik, hanem a munkavégzésre irányuló jogviszony létrehozatala előtt álló, valamely állásra pályázó személyek jogainak megsértésével kapcsolatos. Itt általában a következő kérdések merülnek fel: milyen személyes adatokat kérhet a munkáltató a leendő alkalmazottjától, milyen körülmények között kell azokat tárolni, illetve mi lesz a felvett személyes adatok sorsa a munkaviszony létrejötte vagy annak meghiúsulása esetén. Az első kérdésre a legnehezebb választ adni, mert a kérhető információk körét csak az adott munkakör ismeretében, esetenként lehet meghatározni.

A törvény rendelkezése szerint a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely

személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat. Ez nem más, mint egy célhoz kötöttségi szabály, konkretizálja az adatvédelem általános célhoz kötöttségi elvét. A munkáltatóknak joguk van ahhoz, hogy az egyes munkakörökre olyan személyeket alkalmazzanak, akik egyrészt rendelkeznek a szükséges képesítésekkel, másrészt – ha bizalmas, nagy felelősséggel járó munkakörrel van szó – olyan háttérrel bírnak, amely a lehetséges kockázati tényezőket kizárja, vagy legalábbis csökkenti azokat.

A munkavállalók kiválasztásakor ezért a munkáltatóknak számos személyes adata lehet szükségük. A törvény nem rögzíti pontosan a munkáltatók által kezelhető adatok körét, az Mt. már idézett rendelkezése azonban határt szab az adatkezelésnek, összhangban az adatvédelmi törvény által meghatározott célhoz kötöttség elvével.

Magyarországon is elmúlt már az az idő, amikor a munkaerőt kereső cégek táblákon, hirdetésekben maguk jelölték meg a betöltésre váró pozíciókat, majd az álláskeresőknek nem volt egyéb dolguk, mint bizonyítványukkal felkeresni a „személyzetist” és munkába állni. Az utóbbi években, ahogyan más európai országokban, úgy Magyarországon is az álláskereső és a munkaerő-kereső közé iktatódott a HR-vállalkozások (fejvadászok) egyre terebélyesedő piaca. A fejvadász cégek különféle tesztek alapján vizsgálódnak — többek között — az álláskeresők verbális intelligencia fokáról, kockázatvállalási hajlamáról, várható lojalitásáról.<sup>28</sup> Elterjedt gyakorlat, hogy a fejvadász cég az álláskeresők kartotékjait úgymond készletezi, s a kívánt célra megszerkesztett adatbázisként kínálja fel jól fizető és munkaerőt kereső ügyfeleinek. Nem utolsósorban, a fejvadász szakmai kompetenciájára van bízva, hogy az álláskeresőről nyert személyiségkép hány, és melyik cégvezető asztalán landol.

Az álláskereső személy által absztrakt módon körülírt keresett munkakör és a lehetséges munkáltató által megadott, betöltendő pozíció adat-szükséglete nem feltétlenül esik egybe. A fejvadász cégek sok esetben nem is hagyományos közvetítő funkciót töltenek be, hanem tanácsadóként működnek közre egy adott munkáltatónál, az ott felvételre jelentkezők „szűrésében”.

Ebben a körben tipikus az az eset, amelyben egy álláspályázatra jelentkező személy néhány órával a felvételi beszélgetése után meggondolta magát a pályázati szándékát illetően, nem kívánt már az állásra pályázni, ezért a munkáltató által a beszélgetés alatt készített, személyes adatait tartalmazó feljegyzést visszakérte, kérését azonban nem teljesítették. Az interjú során az anyagi helyzetére és a lakáskörülményekre vonatkozó kérdéseket is feltettek a pályázónak, és ezeket is rögzítették. A cég jogi képviselője ebben az esetben azzal védekezett, hogy a személyes adatokat tartalmazó papírlapot az adatok felvevőjének azért nem állt módjában visszaadni, mert az más, álláshirdetésre jelentkező személyekre vonatkozó információkat is tartalmazott, az adatok felvételére és tárolására pedig az esetleges újbóli meghallgatás, illetve a munkaszerződés későbbi megkötése céljából került sor. Az adatvédelmi biztos felszólította a céget a feljegyzések megsemmisítésére, ezt teljesítették is. A biztos felhívta továbbá a cég

---

<sup>28</sup> Ép személyiség, mint alkalmazási feltétel. *Népszabadság*, 2001. november 30.

képviselőjének figyelmét arra, hogy a személyes meghallgatás során kért, az anyagi helyzetre és a lakáskörülményekre vonatkozó személyes adatok kezelése ellentétes a célhoz kötöttség elvével. A biztos ugyanakkor felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy az adatok átadása önkéntes, így hasonló helyzetben jogában áll azok szolgáltatását megtagadni.<sup>29</sup>

A munkavállaló magánszférájába a munkáltató részéről történő beavatkozás egyik legdurvább esete az, amikor a munkáltató hazugságvizsgáló készüléket alkalmaz a munkavállalók megbízhatóságának ellenőrzésére. Az adatvédelmi biztos által vizsgált ügyekből kiderül, hogy a hazugságvizsgáló egyik felhasználási területe az újonnan felveendő, a munkakörre pályázó személyek megbízhatóságának vizsgálata. Ebben az esetben a leendő munkáltató vagy a pályázati feltételek között teszi közzé a hazugságvizsgálaton való részvételt, vagy nem így tesz, nem mint feltételt határozza meg a vizsgálatot, azt csak lehetőségként kínálja fel, de értelemszerűen választása arra a pályázóra esik majd, aki megfelelő eredménnyel ment át a vizsgán. A leendő munkáltató ezzel a rá nézve nagyobb veszélyforrást, a nagyobb humán kockázatot jelentő személyeket kívánja kiszűrni, valamint azokat, akik eleve azon szándékkal akarnak elhelyezkedni valamely munkakörben, hogy ott jogellenes cselekményeket követhessenek el. A hazugságvizsgáló készülékkel történő vizsgálatot mint szolgáltatást nyújtó cégek ez utóbbi célra hivatkoznak a poligráf civil alkalmazása létjogosultságának egyik bizonyítékeként, nevezetesen arra, hogy bűnmegelőző hatása van: ha a bűnelkövetésre hajlamos személyek nem kerülnek a bűnelkövetés számára kedvező pozícióba, kisebb az esélye annak, hogy bűncselekményt követnek el. Ez kétségtelen, bár azok a leendő munkáltatók, akik a vizsgálat elvégzéséért e cégeknek fizetnek, ezt saját érdekeik védelmére, és nem az összébűnözés csökkentése érdekében teszik. A munkáltatónak joga van — bizonyos korlátok között persze — védeni saját érdekeit, nem feladata azonban a bűnmegelőzés, ez az eredmény ezért az ő tekintetében önmagában nem teszi jogszerűvé a poligráf alkalmazását.<sup>30</sup>

Egy hazugságvizsgálatot sérelmező beadvány alapján lefolytatott eljárásban kiadott állásfoglalásában az adatvédelmi biztos megengedhetőnek tartotta a betöltetlen munkakörre jelentkezők esetében a jelentkező megbízhatósági-kockázati vizsgálatának elvégzését, mivel ők valóban szabadon dönthetnek arról, alávetik-e magukat egy ilyen vizsgálatnak, vagy sem.<sup>31</sup>

A munkakörre jelentkezők magánszférájába való mély behatolásnak más módja is kiderül a biztos eseteiből. Az egyik hipermarket-lánchoz felvételre jelentkezőknek — egyebek mellett — vad- és háziállatok, mértani idomok, mitológiai alakok és mesefigurák képei közül kellett eldönteniük, hogy „mi tetszik és miért”. A pályázók által adott válaszokat elküldték a külföldi anyavállalathoz, ahonnan egy pszichológus az igen-nem válaszok mellett olyasmiket fűzött hozzá a szakvéleményhez, hogy az illető „megbízhatatlan” vagy „nem becsületes”. Az adatvédelmi biztos vizsgálata kiderítette, hogy a pályázóktól beszerzett írásbeli hozzájárulás dacára hiányzott a kiszolgáltatott helyzetben lévő álláskereső tájékozott beleegyezése, mivel

---

<sup>29</sup> 828/A/1999.

<sup>30</sup> 661/H/2000.

<sup>31</sup> 354/A/2000. A munkáltatók által megrendelt hazugságvizsgálatokra a későbbiekben még visszatérünk.

nem tájékoztatták őket előre arról, hogy kik és milyen szempontok alapján fogják értékelni a tesztet.<sup>32</sup>

Az alkalmazottak kiválasztásakor a munkáltatóknak nemcsak egyéni preferenciáik vagy a jelöltek megbízhatósága alapján kell dönteniük, a munkavédelmi szabályok szerint a munkáltató csak a munkára alkalmas személyt alkalmazhatja, az egészségügyi megfelelésről pedig előzetes, illetve időszakonkénti orvosi vizsgálat alapján kell dönteni. Szellemi munkát végzők esetében azonban ezeknek a szabályoknak nem sok értelme van, hiszen az ő munkavégzésük általában nem jár káros fizikai és vegyi hatásokkal vagy fokozott balesetveszéllyel. Az adatvédelmi biztoshoz érkeztek olyan beadványok, amelyekben a panaszosok egy-egy központi közigazgatási szervnél a jogi előadói munkakör betöltésének feltételéül szabott, széles körű adatgyűjtést, illetve orvosi vizsgálatot sérelmeztek. Az adatok között valóban vannak olyanok, amelyek felvétele indokolatlan lehet. Az irodai munkára jelentkezők azt kifogásolták, hogy a foglalkozás egészségügyi orvos az erre a célra szolgáló adatlapon olyan adatokat is feljegyzett, amelyek a munkakörük betöltéséhez szükséges egészségügyi alkalmasság megítéléséhez nem voltak szükségesek.

Az egyik beadványozó arról számolt be, hogy az új munkáltatója utasításának megfelelően elment a munkahelyén megszervezett orvosi vizsgálatra. A várószobában vették fel a személyazonosító adatait, ott, ahol rajta kívül többen várakoztak. A várószobában a nővér íróasztalán több betegkartont látott, amelyet — ha a nővér kis időre távozott a helyiségből — bárki meg tudott nézni. A vizsgálat során a panaszostól az orvos megkérdezte és feljegyezte a következőket: testmagasság, testsúly, a családban milyen szív-, érrendszeri, emésztési, daganatos stb. megbetegedések voltak, beteg szülője hány éves, mikor lett beteg, jár-e nőgyógyászhoz, szed-e fogamzásgátló tablettát, vannak-e nőgyógyászati problémái. Az orvos ezt követően megvizsgálta a panaszos szemét, megmérte a vérnyomását, meghallgatta a tüdejét és a szívét, majd vérkép- és vizeletvizsgálatra küldte azzal, hogy a leleteket neki hozza vissza. A vizsgálat indokául azt mondta, hogy „legalább ennyi adat legyen róla”. A panaszosnak végül alá kellett írnia a következő nyilatkozatot: „Eltitkolt betegségem nincs”. Az adatvédelmi biztos a beadványok alapján vizsgálódni kezdett. Az egyeztetés során a bepanaszolt munkáltatók az adatkezelés jogalapjául a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló rendeletet<sup>33</sup> jelölték meg. Eszerint a munkaköri alkalmassági vizsgálat annak megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személy számára milyen igénybevételt jelent, és annak képes-e megfelelni. Előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően. A rendelet előírásának megfelelően a panaszosok is részt vettek kinevezésükkor, illetve egy-két héttel azt követően a vizsgálaton, amely keretén belül a rendelet mellékletében meghatározott „Munkavállaló egészségügyi törzslapja” című nyomtatványt töltötték ki. A munkáltatói jogok gyakorlóját az orvos csupán

---

<sup>32</sup> 736/A/2000.

<sup>33</sup> A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet.

az összegző véleményéről tájékoztatta, az egészségügyi adatokat tartalmazó adatokat azonban rögzítette és megőrizte.

Az adatvédelmi törvényben meghatározott célhoz kötöttségi szabályok, valamint az egészségügyi adatok kezeléséről és védelméről szóló törvény<sup>34</sup> szerint az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja lehet a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása, de a törvényben megjelölt adatkezelési célokból csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A rendelet viszont — a törzslapon — igen széleskörű adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő, amely nem felel meg az adatvédelem fenti elveinek. Az adatlap számos olyan adatfajtát tartalmaz, amely a munkakörök legtöbbszörénél nem szükséges a kívánt cél eléréséhez, tehát a munkaköri alkalmasság megítéléséhez: az apa, anya és testvérek szív- és érrendszeri, légzőszervi, daganatos, emésztőszervi, anyagcserével összefüggő, pszichiátriai megbetegedései; a dohányzásra és az alkoholfogyasztásra (fajtájára, mennyiségére, abbahagyás évére), a sportolásra és az étkezési szokásokra vonatkozó adatok; jogosítvánnyal, katonai szolgálattal összefüggő, fogazattal kapcsolatos és még sok más adat. Számos adat felvétele indokolt bizonyos munkakörök esetében, de más munkakörök esetében nem. A beadványozók mint jogi referensek esetében a munkaköri alkalmasság megítélése tárgyában a látószervek egészségére vonatkozó adatokon kívül — mivel számítógéppel dolgoznak — szinte valamennyi adat kérése indokolatlan, és ezért a célhoz kötöttségi szabályokkal ellentétes. A rendelet szerint az adatlapon az érintettnek nyilatkoznia kell arról, hogy eltitkolt betegsége nincs. A rendelet ezzel azt eredményezi, hogy a munkavállaló az egészségi állapotára vonatkozó valamennyi adatot szolgáltatni köteles a munkáltató által megbízott orvos részére, enélkül munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet. Az adatlap olyan személyek különleges adatait is tartalmazza továbbá, akik a munkavégzésre irányuló jogviszonynak nem alanyai (anya, apa, testvér). Mivel ők egyértelműen azonosíthatók, az ő személyes adataiknak is védelmet kell élvezniük. A rendelet által előírt adatlap az ismertetett tartalmi okokon túl formai okok miatt sem felel meg az adatvédelmi követelményeknek. A rendelet (illetve az adatlap) ugyanis különleges adatok kezelését írja elő: az érintettek egészségi állapotára, valamint kóros szenvedélyére vonatkozó adatokét. Ebben az ügyben tehát nem a munkáltató eljárására volt visszavezethető a jogsérelem, hanem a jogszabály nem megfelelő voltára. A rendelet amellet, hogy nem megfelelő jogforrási szinten írt elő kötelező adatkezelést (ezt csak törvényben lehet megtenni), tartalmilag is alapjogsérelmet idézett elő. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a rendelet azon rendelkezése, amely a munkába állás előtt kötelezővé teszi az alkalmassági vizsgálatot, önmagában nem ellentétes a személyes adatok védelméhez való joggal.

A rendelet által előírt adatfelvétel azonban így is formájában jogsértő. Egyrészt azért, mert a célhoz kötöttség elvét figyelmen kívül hagyva rendkívül széles adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a munkavállaló számára, amely az adatfelvétel céljának eléréséhez az esetek többségében nyilvánvalóan nem szükséges adatokra és más személyek adataira is

---

<sup>34</sup> Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény.

kiterjed. Másrészt az adatkezelést elrendelő jogszabály jogforrási szintje sem megfelelő. Mindezek alapján az adatvédelmi biztos kezdeményezte az egészségügyi miniszternél a foglalkozás-egészségügyi jogszabályok olyan módosítását, amely eredményeképpen — megfelelő szintű jogforrás — a foglalkozás-egészségügyi orvos részére csak olyan adatok szolgáltatását írja elő, amelyek az adott munkakör betöltésére való alkalmasság megítéléséhez szükségesek. A miniszter ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a változtatást. Időközben mégis történt jogszabálmódosítás, amely szerint a véleményező orvos csak az alkalmasság elbírálásához szükséges vizsgálatokat végzi el, és az egészségügyi törzslap más rovatait áthúzza.<sup>35</sup>

Említést érdemel az egészségügyi miniszternek a vitában felhozott azon érve, hogy nem okozhat problémát a túlzott mértékű adatgyűjtés, hiszen a foglalkozás-egészségügyi orvos amúgy is titoktartásra kötelezett. Az adatvédelmi biztos válasza erre az érve elvi jelentőségű: az adatkezelés jogellenes voltát nem oldja meg a foglalkozás-egészségügyi orvos titoktartási kötelezettsége, a titoktartási kötelezettség ugyanis nem ad felhatalmazást arra, hogy az orvos bármilyen adatot kérhessen, illetőleg az érintett bármilyen adat szolgáltatására kötelezhető legyen. Az adatvédelmi jogszabályokat az orvos is köteles betartani.<sup>36</sup>

### *3.6.2. A munkavégzés ellenőrzésével kapcsolatos ügyek*

A munkáltatók minden kétséget kizáróan jogosan várják el, hogy az általuk megfizetett munkaidőt az alkalmazottak munkavégzésre fordítsák. A munkaviszonyból következő munkavégzési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére is természetesen joguk van. Az ellenőrzési lehetőségeik korlátja azonban ott húzódik, ahol az alkalmazottak emberi jogai kezdődnek, azaz a munkáltató az ellenőrzéseivel nem sértheti a dolgozók alapvető jogait. Sajnos még nem ez az általános szemlélet. A munkáltató úgy véli, a munkavégzés ellenőrzése körében bármit megtehet. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a munkaszerződés aláírásával a munkavállaló csak munkaerejét és munkaidejét „adja el”, a személyiségét nem. Az ember megmarad embernek akkor is, ha másnak dolgozik, szuverén egyén marad, nem rabszolgája munkáltatójának, csupán alkalmazottja. És mivel ember marad, megilletik alapvető jogai mindenkivel, még a munkáltatóval szemben is. A munkáltató tehát ellenőrizheti, de ez nem jelenti azt, hogy ellenőrzése körében bármit megtehet, nem sértheti a munkavállaló alapvető jogait. Ahogy nem kényszeríthető az alkalmazott ostorral munkavégzésre, úgy nem ellenőrizhető a munkája a magánszférához való jogának megsértésével sem.

A munkavégzés ellenőrzésének hagyományos módja a munkateljesítmény értékelése. Az utóbbi időben azonban a dolgozók megfigyelése az, ami tipikussá kezd válni, különböző technikai eszközökkel igyekeznek a munkáltatók szemmel tartani — akár a szó szoros értelmében is — az alkalmazottakat. Itt említhető a dolgozók megfigyelése kamerarendszeren keresztül, vagy elektronikus levelezésük, telefonhívásaik, számítógéphasználatuk, internetezésük ellenőrzése, figyelemmel kísérése.

<sup>35</sup> E mondatot beiktatta: 80/2003. (XII. 23.) ESzCsM rendelet. Hatályos: 2004. január 22-től.

<sup>36</sup> 270/A/2000, 759/A/2000, 359/A/2001.



Ha a munkáltató személyes használatra adta a számítógépet, akkor — az adatvédelmi biztos ügyeiből leszűrhetők szerint — az azon tárolt személyes jellegű anyagokat nem ismerheti meg az érintett hozzájárulása nélkül. Természetesen abban az esetben, ha a munkavállaló a számítógépet visszaadja a munkáltatójának, akkor törölnie kell a magánjellegű fájlokat, ha nem akarja, hogy a számítógép új birtokosa azokat megismerje, ennek hiányában az adatok megismeréséhez hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, mivel azokat ő maga adta át a munkáltatónak.<sup>37</sup>

A munkáltató által biztosított elektronikus levelezés tekintetében az adatvédelmi biztos a joggyakorlatában különbséget tesz a munkavállaló személyes használatára adott, esetleg a nevét vagy nevének töredékét is tartalmazó, valamint az olyan e-mail címek között, amelyek a cég ügyeinek intézését szolgálják, és nem egy-egy munkavállaló személyéhez kötöttek. Ez utóbbiakon folytatott levelezésbe a munkáltató betekinthez, még akkor is, ha e címen valamelyik — a postafiókhoz hozzáférő munkavállaló — magánjellegű levelezést is folytatott, hiszen azt a munkavállaló ennek tudatában tette. A személyes, csak az érintett munkavállaló (illetve a rendszergazda) számára hozzáférhető e-mail címen folytatott levelezést pedig adatvédelmi szempontból ugyanúgy kell megítélni, mint a hagyományos személyes levelezést és telefonálást. Mint ahogy a munkáltató az érintettek hozzájárulása nélkül nem ismerheti meg a munkavállalója részére a céghez érkező küldemények tartalmát, azokat nem tarthatja vissza, illetve nem semmisítheti meg, és a telefonbeszélgetéseit sem hallgathatja le, ugyanúgy nem jogosult a személyes e-mail címre érkező és az onnan elküldött levelek tartalmának megismerésére, azok továbbítására vagy törlésére sem mindaddig, amíg ahhoz az érintett hozzájárulását nem adja.<sup>38</sup>

Van a munkahelyi e-mailezés ellenőrzésének jogszerű módja is. Az adatvédelmi biztoshoz fordult egyik beadványozó arról számolt be, hogy az őt foglalkoztató bank a dolgozói elektronikus levelezését ellenőrzi. Ezt abból tudta meg, hogy egy ismerőse által küldött levele helyett a következő értesítést kapta: „Üzenetet kapott, melyet tartalma miatt nem kaphat meg.” Ebből arra következtetett, hogy a munkavállalók levelezését tartalmilag is ellenőrzi, ráadásul cenzúrázzák is, a címzettekhez való eljutását akadályozzák. Az adatvédelmi biztos konzultált a bank vezérigazgatójával, tanulmányozta a vonatkozó ügyviteli utasításokat, belső szabályzatokat, és a következőket állapította meg. A bank elektronikus levelezőrendszere deklaráltan és elsődlegesen üzleti célokat hivatott szolgálni, azonban a hivatalos levelezésen felül a dolgozóknak módjában áll magánjellegű levelezést is folytatni. Minden banki dolgozó névre szóló, egyedi e-mail címmel rendelkezik, ezek a címek mutatják, hogy hivatali címről van szó (keresztnev.vezeteknev@cegnev.hu). A leveleket csak a címzett olvassa. Minden elektronikus levél vírusellenőrzésen és tartalmi ellenőrzésen megy keresztül. A tartalmi ellenőrzés automatikus, és kizárólag a levélhez csatolt melléklet típusát (program, kép-, hang-fájl) ellenőrzi, tehát a levél szövegére vonatkozóan semmiféle ellenőrzés nem történik. A hivatalos és a magánlevelezés ugyanazon technikai szűrőrendszeren keresztül

---

<sup>37</sup> Lásd például: 772/A/2000, 841/K/2002.

<sup>38</sup> A számos ügy közül egy pár példa: 839/A/2000, 795/K/2002, 756/K/2002, 105/A/2003, 571/K/2003.

történik. A szűrőprogram minden olyan levelet megállít (és csak azokat), amelyek vírusosak, futtatható programot, képet, filmet vagy hangot tartalmaznak. A bank ezzel a működéséhez nem szükséges állományok bekerülésének lehetőségét, valamint a szerzői jogvédelem alá eső programok és más szellemi alkotások jogosulatlan felhasználásának lehetőségét kívánja csökkenteni. Egy-egy levél megállításáról a címzett azonnal értesítést kap a következő szöveggel: „Üzenetet kapott, amelyet tartalma miatt nem kaphat meg.”

A levelek megállítása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy azokat a címzettek nem kaphatják meg. A vírusos levelek kivételével ugyanis a címzettek minden levelet megkaphatnak. Azokról a levelekről, amelyeket a levélszűrő rendszer megállított, a címzett értesítést kap, amely tartalmazza a fenti mondaton kívül a feladóját és címét. Ezek alapján a címzett el tudja dönteni, hogy a levelet kéri-e vagy sem. Amennyiben az informatikai belső ügyfélszolgálattól kéri a levél továbbítását, úgy minden esetben megkapja azt. Ilyen esetben szelektálás nélkül minden levél továbbításra kerül. Azok a kimenő levelek, amelyek azonnali továbbítása — méretük miatt — nagyban leterhelné a levelezőrendszert, később, a munkaidő befejezése után kerülnek továbbításra, így a levelezőrendszer kellő sávszélességgel tudja fogadni a bejövő leveleket. A levelekben ilyenkor sem történik semmi tartalmi változtatás. A bank ugyanakkor megsemmisít (töröl) minden olyan levelet, amely vírusos tartalma miatt veszélyezteti a rendszer biztonságos működését. Mindezekről a feltételekről a bank tájékoztatta a dolgozókat. A dolgozók a munkaszerződés aláírásával elfogadják a bank belső szabályzatait, amelyek közül több is tartalmazza az elektronikus levelezés módját, feltételeit. A munkaszerződés utolsó bekezdése előírja a banki szabályok betartását. Ezen kívül a bank által használt elektronikus levelezőrendszer részletes információt ad a levelezőrendszer használatáról, feltételeiről. Ezen felül a banki intranetre való első bejelentkezéskor a felhasználónak el kell fogadnia egy nyilatkozatot arról, hogy a vonatkozó belső rendelkezéseket, szabályokat ismeri. A bank összes szabályzata, folyamatleírása a dolgozók számára elektronikus és hagyományos módon is elérhető, a bank tehát több módon igyekszik megismertetni a levelezőrendszer használatának feltételeit a dolgozókkal.<sup>39</sup>

Az a tény, hogy ki milyen internet-oldalakat és milyen gyakorisággal tekint meg, személyes adatnak minősül. Az adatvédelmi biztos — hasonlóan az elektronikus levelezés ellenőrzésével kapcsolatban tett megállapításokhoz — különbséget tesz aszerint, hogy a munkáltató az internet használatát kizárólag munka céljából engedélyezi, vagy lehetővé teszi a magáncélú használatot is. Amennyiben a munkavállaló az internet használatát csak a munka végzése céljából engedélyezi, lehetősége van ennek ellenőrzésére. Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha a dolgozók figyelmét előzetesen felhívta az internet használatának korlátozására, és az utólagos ellenőrzés lehetőségére. Abban az esetben, ha a munkavállalók úgy férhetnek hozzá az internethez, hogy előzetesen nem kaptak ilyen tartalmú tájékoztatást — esetleg a munkáltató kifejezetten hozzájárult a magáncélú használatához —, az internet-használatra vonatkozó adatokat, így a látogatott oldalak címét a munkáltató nem ismerheti meg. Ha mégis

---

<sup>39</sup> 660/A/2002.

vizsgálja az internet használatát, és erről kimutatást készít vagy készített, jogellenes adatkezelést végez.<sup>40</sup>

A munkahelyi telefonról kezdeményezett hívások listázásával kapcsolatos ügyekből az derül ki, hogy az adatvédelmi biztos szerint a munkáltató ezzel nem ellenőrizheti a telefon használatát. Mind a hívó, mind a hívott fél személyes adatának minősül ugyanis az, hogy az adott időpontban beszélgetést folytattak, és azt egymással tették. Személyes adat tehát az, hogy egy munkavállaló egy meghatározott telefonszámot hív, és személyes adat az is, hogy a hívott fél valamilyen kapcsolatban áll a hívó féllal. Tekintettel arra, hogy a hívott fél hozzájárulásának beszerzése gyakorlatilag nem lehetséges, a híváslista készítése még a munkavállalók hozzájárulása esetén sem lenne jogszerű. A költségek csökkentése azonban más módon jogszerűen is elérhető. Egyik lehetséges megoldás lehet a magáncélú beszélgetések tiltása, illetve annak céljára nyilvános (érmével működő vagy kártyás) telefonok elhelyezése a munkahelyen. Egy másik — a munkáltatók körében is kedvelt — megoldás az, hogy a munkavállalók számára meghatározott összegig biztosítják a telefonálás lehetőségét, e kereten belül a becsült hivatalos telefonálási szükségletnél magasabb összeget határoznak meg, ahhoz hozzáadják a munkavállaló számára engedélyezett magáncélú beszélgetéseknek megfelelő azon értéket, amelyet a munkáltató „ajándékoz” munkavállalói számára. A hivatalos beszélgetéseknek megfelelő összeg becslését segíti, ha a vidékre vagy külföldre irányuló hívásokat csak meghatározott készülékekről engedélyezik. Az így meghatározott kereten felüli telefonhívások díjának megfizetésére a munkavállalót kötelezik.<sup>41</sup>

Az adatvédelmi biztos egy esetben állást foglalt egy területi képviselőként dolgozó munkavállaló beadványa alapján a munkáltató által, autó nyomkövetésével történő megfigyeléssel kapcsolatban. A munkáltató műholdas helymeghatározó rendszerrel figyelte, mire használja a munkavállaló a használatába adott cégautót. Az adatvédelmi biztos megállapításai szerint az, hogy valaki mikor merre megy, hol áll meg, autójával mennyi benzint fogyaszt, az az ő személyes adata. A cégautó használatának munkáltató által történő ellenőrzése jogszerűségének megítélésakor különbséget kell tenni aszerint, hogy a munkáltató személyes használatra vagy kizárólag a munkavégzés céljára adta-e a munkavállalónak az autót. Amennyiben a munkáltató a személyes használatot nem engedélyezi, az autó használatát ellenőrizheti, de erről, illetőleg az ellenőrzés módjáról tájékoztatnia kell a munkavállalót. Az autó minden ezt követő olyan használata, amely nem a munkavégzést szolgálja, úgy jut a munkáltató tudomására, hogy a munkavállaló erről tud, és az adatkezeléshez tulajdonképpen hozzá is járul. Más a helyzet akkor, ha az autót személyes használatra adta a munkáltató, az tehát nemcsak a munkavégzés céljára használható. Az adatkezeléshez adott megfelelő hozzájárulás hiányában ebben az esetben is csak törvény rendelkezése alapján ellenőrizhető az autó használata. A Munka Törvénykönyve felhatalmazást ad a munkáltató számára bizonyos adatkezelésekre, így például arra is, hogy a munkavégzésre fordított időt nyilvántartsa. Ebben a tekintetben tehát a munkáltató által a

---

<sup>40</sup> Például: 790/K/2001, 795/K/2002.

<sup>41</sup> Példák erre az ügytípusra: 764/K/2000, 674/K/2002, 803/K/2002.

műholdas követőrendszer segítségével felvett adatok egy részének kezelésére jogalapot biztosít. E törvényi felhatalmazás azonban bizonyosan nem jogosítja fel a munkáltatót arra, hogy például a pontos útvonalat kövesse. A cégautóval ellátott munkavállalót úgy tájékoztatták, hogy a műholdas megfigyelőrendszer célja az autólöpés kivédése. Ezen cél eléréséhez pedig nem elengedhetetlen a munkavállaló autóval megtett útjainak folyamatos ellenőrzése, rögzítése, ezért az ilyen adatkezelés ellentétes az adatvédelmi törvény célhoz kötöttségi szabályaival. Ez a cél úgy is elérhető lenne, ha a járműhasználatot nem figyelnék, a követő-rendszer csak az autó ellopása esetén lépne működésbe.<sup>42</sup>

Érdeemes az adatvédelmi biztos számtalan munkahelyi kamerarendszerrel kapcsolatos ügyének közös megállapításait összegezni. Általánosságban megállapítható, hogy speciális szabályozás hiányában csak az általános adatvédelmi szabályok alkalmazhatók erre a kérdésre nézve is. Az adatvédelmi biztos általában a munkavégzés ellenőrzésére nem tartja megengedhetőnek a kamerarendszer üzemeltetését, azt kizárólag biztonsági céllal tartja bevezethetőnek.

Az adatvédelmi biztos szerint törvényi meghatározások alapján a képfelvevő, -rögzítő berendezések által felvett és tárolt felvételek — amennyiben azon a személyek felismerhetők, azonosíthatók — személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések működtetése adatkezelésnek minősül. Ilyet pedig csak akkor lehet tenni, ha a felvételen megjelenő személyek ehhez hozzájárulnak, vagy törvény megengedi a felvételek készítését. A felvételek készítése adatvédelmi problémákat vet fel, hiszen a felvételek a megfigyelt eseményeket, és ezzel egyes személyek adott helyen való jelenlétét, magatartását, tevékenységét — azonosítható és a későbbiekben visszakereshető módon — rögzítik, tárolják. Személyes adatokat is tartalmazó felvételek rögzítése és meghatározott ideig történő tárolása pedig csak az adatvédelmi szabályok betartásával lehet jogszerű.

A képfelvevő, -rögzítő berendezések telepítése, működtetése során figyelemmel kell lenni arra a rendelkezésre, amely szerint „a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait — ha törvény kivételt nem tesz — az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát is, nem sérthetik.” Az üzleti vagy a biztonsági érdekek igen erősek lehetnek, az adatvédelmi biztos szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy ezen érdekek érvényesítése a képfelvevő, -rögzítő berendezések használata során az Alkotmány által biztosított emberi jog sérelmével valósul meg. Az érintettek személyes adatainak védelméhez való jogát sértő felvétel készítését ezért — törvényi felhatalmazás hiányában — ilyen érdekek nem tehetnek indokolttá. Ha külön törvényi felhatalmazás nem rendelkezik a képfelvétellel megvalósuló adatkezelésről, az adatvédelmi követelményeknek csak azok a képfelvevő, -rögzítő berendezések felelnek meg, amelyek esetében az érintetteket (például látogatókat, ügyfeleket, vendégeket, dolgozókat, az adott területen megjelenő más személyeket) tájékoztatják a képfelvevő rendszer működéséről, és külön felhívják arra a figyelmet, hogy a berendezés (meghatározott célból és esetekben) rögzíti a képeket, továbbá az adatkezelő arról is tájékoztatást ad, hogy a rögzítésre mikor

---

<sup>42</sup> 117/A/2002.

kerül sor, az milyen célt szolgál, és a felvételeket hol és meddig őrzik. Az érintett személyek a képfelvétel rögzítéséhez nyilatkozattal (írásban vagy szóban), vagy ráutaló magatartással (például a kamerával megfigyelt területen való megjelenéssel) kell, hogy hozzájárulásukat adják a felvételkészítéshez, az érintetteknek lehetőségük kell, hogy legyen gyakorolni az adatkezeléssel összefüggésben őket megillető jogait: tájékozódhatnak adataik kezeléséről, és — a korábbi hozzájárulásukra tekintet nélkül — azokat bármikor törölthetik. A felvételt készítő és az érintett személy azonos információs helyzetét biztosítani kell, azaz vita esetén a felvételt az érintett személy is felhasználhatja. Az adatvédelmi biztos szerint a személyiségi jogok sérelmét jelenti, ha — törvényi felhatalmazás nélkül — rejtetten működtetnek ilyen berendezéseket. Egy üzletben csak abban az esetben rögzíthetők a berendezések által közvetített, személyazonosításra alkalmas képek, ha — a rögzítés céljának, módjának, a felvételek tárolási idejének és helyének, valamint az adatkezelő szervezet ismeretében — az érintettek egyértelműen hozzájárultak, illetve hozzájárulhatnak személyes adataik kezeléséhez. Amennyiben — törvényi felhatalmazás hiányában — olyan közterületen vagy nyilvános magánterületen történik képrögzítéses megfigyelés, amelyet a személyes adataik kezeléséhez hozzájárulni nem szándékoznak is kénytelenek felkeresni, vagy ott megjelenni, akkor lehetővé kell tenni, hogy az érintettek kérésére a rájuk vonatkozó felvételeket soron kívül töröljék.

Ezen eseten túlmenően egy munkahelyen — elsősorban biztonsági, vagyónvédelmi célból — a felvételek akkor rögzíthetők, ha ott a felvétel készítésének idején a kamerát üzemeltető személyen vagy megbízottjain kívül más jogszerűen nem tartózkodhat. A rögzített képek tárolási idejét (a törlési határidőt) úgy kell megválasztani, hogy a felvételek megőrzésére csak addig kerüljön sor, ameddig arra a — berendezést működtető szervezet által — meghatározott cél megvalósulásához feltétlenül szükség van; az érintettek jogainak érvényesítése érdekében — kifejezett kérésükre — az adatkezelés eredeti céljához szükségesnél hosszabb törlési határidő is megállapítható. Az érintettek jogainak érvényesítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy — a korábbi hozzájárulására tekintet nélkül — bárki kérhesse a személyével összefüggő felvételek törlését.<sup>43</sup>

### ***3.6.3. Amikor a munkáltató nyomoz***

Egyes munkáltatók szeretik maguk felderíteni azokat, a jogait vagy érdekeiket sértő cselekményeket, amelyeket feltehetően az alkalmazottaik követtek el ellenük. Cégek vezetői, személyzeti kérdésekben döntéseket hozó munkatársai szembekerülnek az alkalmazottak megbízhatóságának kérdésével, ha azok olyan munkaköröket töltenek be, amelyekben nagy értékű árucikkkel vagy fontos információkkal foglalkoznak. A vezetők, munkáltatók — érhetően — minél többet szeretnének megtudni azokról az emberekről, akikre vagyonukat bízják, ha lehetséges, akár gondolataikat, szándékaikat is látni kívánják.

Ha pedig magánnyomozók és személyzeti tanácsadók olyan szolgáltatást kínálnak nekik, amelynek segítségével — állításuk szerint — az őszinteség mérhető, és tényfeltáró vagy

---

<sup>43</sup> A megfigyelés, adatgyűjtés céljából üzemeltetett képfelvévő, -rögzítő berendezésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás, 2000. december 20., 475/H/2000.

megbízhatósági vizsgálatot ígérnek pszichológiai tesztek vagy akár hazugságvizsgáló készülék alkalmazásával, azt természetesen elfogadják, a szolgáltatást saját biztonságuk érdekében igénybe veszik. A hazugságvizsgálat azonban a vizsgált személyek alapvető emberi jogait érinti, ezért szükséges, hogy a jog valamilyen módon reagáljon rá. Ezekben az esetekben nem az alkalmasság megítéléséről van szó, hanem arról, hogy vagy azért, mert már történt valami jogellenes a cégnél, vagy azért, mert a vezetés fél egy ilyen esemény bekövetkeztétől, megpróbálják felderíteni, hogy kik azok, akik elkövethetnek, vagy elkövethettek ilyen cselekményeket.

A legdurvább nyomozási eset az, amelyben a munkáltató hazugságvizsgáló készülék segítségével nyomoz. Ez pedig egyre több alkalommal fordul elő. Az egyik nagyvállalatnál összességében igen nagy értékben elkövetett lopások felderítése (és kétségkívül a továbbiak megakadályozása) céljából a dolgozók igen széles körének (860-ból 100–120 dolgozót érintően) hazugságvizsgálattal egybekötött „kockázatelemzését” határozták el. A tervezett vizsgálatnak csak egy részét folytatták le, mert az adatvédelmi biztos eljárása nyomán a vállalat vezetője a vizsgálatot leállította. Az adatvédelmi biztosnak az ügyben kialakított álláspontját azóta több hasonló ügyben hangoztatva számos ilyen vizsgálatot sikerült leállíttatni.

A büntetőeljárásán kívül, a múltbéli események felderítése céljából a munkáltató által végzett hazugságvizsgálat jogszerűségéről, és az ilyen vizsgálat eredményének a büntetőeljárásán kívül való felhasználhatóságáról szóló ügyben elsőként át kellett tekinteni, hogy a hazugságvizsgáló készülékekkel egyáltalán milyen mértékben foglalkozik a magyar jog. A büntetőeljárás törvény nem tartalmaz rendelkezést a vallomások hazugságvizsgáló készülékkel való ellenőrzésre vonatkozóan<sup>44</sup>, noha a bírói gyakorlat néhány éve figyelembe veszi az ilyen vizsgálat eredményét. A szabad bizonyítás elvének megfelelően nem tekinti döntő bizonyítéknak: a büntetőeljárásban szabadon felhasználható minden olyan bizonyítási eszköz és bizonyíték, amely a tényállás megállapítására alkalmas lehet. A hatóságok ezeket egyenként és összességükben szabadon értékelik, és ezen alapuló meggyőződésük szerint bírálják el. A büntetőeljárásban azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy olyan eljárási garanciák érvényesülnek, amelyek ellensúlyozzák az eljárás alá vont személy hatóságokkal szembeni kiszolgáltatott helyzetét. A rendőrség által is csak szigorú feltételek teljesülése esetén végezhető hazugságvizsgálat. A rendőrségről szóló törvény szerint a rendőrség csak büntetőeljárásban, vagy körözött személy felkutatásakor ellenőrizheti ilyen műszerrel az érintettet, és csak akkor, ha ahhoz az érintett előzetesen írásban hozzájárul. A jogalkotó a hazugságvizsgáló alkalmazhatóságának szűk körű meghatározására törekszik, amikor a poligráfot bűnfelderítő eszközként határozza meg, amikor nemzetközi forgalmát korlátozza, a Magyarország vámterületére történő behozatalát engedélyhez köti.

A büntetőeljárásán kívül pedig elsősorban a munkáltatók használják a poligráfot munkavállalóik, illetőleg a leendő munkavállalóik ellenőrzése céljából úgy, hogy a vizsgálat

---

<sup>44</sup> Az azóta hatályba lépett új büntetőeljárás törvény már szól a poligráfos vizsgálatról, azonban csak a terhelttel összefüggésben, amikor úgy rendelkezik, hogy a vizsgálat elvégzése a terhelt hozzájárulásával történhet.

elvégzésével egy biztonságtechnikai, magánnyomozó, vagy pszichológiai szaktanácsadó céget bíznak meg. A munkahelyen elkövetett bűncselekmények felderítése esetében a munkáltatók kísérletet tesznek az elkövetői kör meghatározására.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint a bűncselekmények felderítése és üldözése nem a munkáltató, hanem az arra hivatott szervek, a nyomozóhatóságok, az ügyészség és a független bíróság feladata. Egy gazdasági társaságnak nem állhatnak rendelkezésére a múltban történt események felderítésére olyan eszközök, amilyenekkel a bűnüldöző szervek rendelkeznek. A valamennyi dolgozóra vagy a dolgozók nagy hányadára kiterjedő vizsgálat ráadásul nem pusztán a munkavállalók személyes adatok védelméhez való jogát sérti, hanem emberi méltóságukat is, mert ellenőrzésükkel indokolatlanul széles körre terjesztik ki a „gyanúsítottak” körét. Így a dolgozók olyan helyzetbe kerülnek, amelyben úgy érzik, tisztázniuk kell önmagukat, és valódi akarataik ellenére is vállalják a vizsgálatban való részvételt. A biztos érvelése szerint egy jogállamnak meg kell találnia azokat az eszközöket, amelyek alkalmasak a bűncselekmények megelőzésére, és egyszersmind indokolt mértékben korlátozzák az egyének alapvető jogait. Még ennek elmaradása vagy nem kielégítő működése esetén sem lenne támogatható az, hogy az állampolgárok és a nem bűnmegelőzésre és -üldözésre hivatott szervezeteik maguk vegyék kezükbe az ilyen ügyeik megoldását, önhatalmúlag pótolva ezzel a feltételezetten vagy valóban ellátatlanul maradó állami feladatok megvalósítását.

A poligráf vizsgálat során a vizsgált személy személyes adatait hozza a vizsgálatot végző tudomására — legalábbis egy részében — akarataától függetlenül. Az egyik ilyen szolgáltatást nyújtó cég tájékoztatója szerint a „polygraph (hazugságvizsgáló) megfelelő alkalmazásával 98%-os megbízhatósági mutató érhető el. A polygraph olyan speciális készülék, amellyel egyszerre több élettani paraméter vizsgálható, és a vizsgálat során létrejött eltérések számítógépes adatfeldolgozással megbízhatóan regisztrálhatók, értékelhetők és tárolhatók”. Nyilván azért mondható el e módszerről, hogy megbízható, mert a vizsgált személyek akarataikkal nem tudják befolyásolni azt, hogy a kérdésfeltevést követően milyen információkkal látják el a készüléket és azon keresztül a vizsgálót. Az adatvédelmi törvény személyesadat-definíciója szerint a személyes adatok fogalmi körébe tartoznak nemcsak a vizsgálat során feltett kérdésekre a vizsgált személy által adott válaszok, hanem állításainak igaz vagy hamis voltára vonatkozó adatok is. Ezeket az adatokat a készülék és a vizsgáló észleli, rögzíti, értékeli, tehát adatkezelést végez.

Az adatkezeléshez adott hozzájárulás csak akkor nyújt megfelelő alapot a személyes adatok kezeléséhez, ha az az érintett kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása. Az érintettől azonban ebben az esetben nem várható el a *határozott, tájékozott, és önkéntes* hozzájárulás, mivel akarattal nem tudja befolyásolni személyes adatainak átadását, és az a poligráf készülék használata folytán akarata ellenére is megtörténik. Az önkéntesség kizárt azért is, mert a dolgozók a vizsgálatban való részvétel, az együttműködés megtagadása esetén egzisztenciájukat veszélyeztetik. A munkavállalók ettől való félelme megalapozott abban az esetben is, ha a munkáltatónak valóban nem áll szándékában őt a vizsgálat eredményétől illetve a hozzájárulás megadásától függően elbocsátani vagy más munkakörbe áthelyezni.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért nem engedi meg a jog bárki számára poligráfós vizsgálat elvégzését. Az adatvédelmi biztos szerint az Alkotmányban biztosított emberi méltósághoz való jog nem teszi ezt lehetővé. A poligráfós vizsgálat során a személyiségnek egy olyan mértékű „átvilágítása” történik, amelynek következtében az érintett emberi méltósága sérül. Ezért csak rendkívüli garanciák érvényesülése esetén van lehetőség e készülék alkalmazására, ezek egyike az, amely szerint csak meghatározott szervek, meghatározott indokokkal, szigorú feltételek teljesítése esetén végezhetnek ilyen vizsgálatot. Ez az oka annak is, hogy a poligráfokat a magyar jog bűnfelderítő eszköznek tekinti, és mint ilyenek Magyarországra történő behozatalát engedélyhez köti.

Nyomozási céllal az adatvédelmi biztos a poligráf alkalmazását a büntetőeljáráson kívül elfogadhatatlannak tartotta, és intézkedése nyomán az érintett cégnél megszüntették a vizsgálatot.<sup>45</sup>

Az ilyen típusú ügyek is arra mutatnak rá, hogy az egzisztenciális vagy más szempontból kiszolgáltatott helyzetet magában hordozó munkaviszonyban a hozzájárulás, mint az adatkezelés jogalapja általában nem fogadható el. A hozzájárulásnak ugyanis önkéntesnek kell lennie, ami abban az esetben, ha a munkáltató úgy teszi fel a kérdést, hogy „Hozzájárul-e? Igen, vagy igen?”, akkor a munkavállalónak nincs választása, hiszen számolnia kell az elbocsátással.

#### **3.6.4. Legitim cél nélküli adatkezelések**

A munkáltatók adatéhsége olykor kifürkészhetetlen. A fent ismertetett, privacy-sértő, információ-szerzési céljaikon kívül időnként nagyon speciális, esetleg értelmetlen adatgyűjtésbe kezdenek. Olyan adatokat kérnek el a munkavállalóiktól, amelyek kezelésének célja egy munkaviszonyban nehezen magyarázható, vagy akár az adatgyűjtés célja egyenesen kifürkészhetetlen.

Egy felháborodott munkavállaló azzal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy munkahelyén megtiltották nemcsak a saját mobiltelefonok használatát, hanem azt is, hogy azokat a munkavállalók akár kikapcsolva is a munkahelyükre bevigyék. Az adatvédelmi biztos ezekkel a sérelmekkel hatásköre hiányában nem tudott foglalkozni, állást foglalhatott azonban a munkáltató azon intézkedésével kapcsolatban, amely szerint a munkavállalóknak a saját tulajdonukban lévő mobiltelefonjuknak nemcsak a számát, hanem az arról kezdeményezett hívások listáját is át kellett adniuk. Bizonyos készenléti jellegű munkakörök esetében elképzelhető lehet, hogy a telefonszámra a munkáltatónak szüksége van, ha a munkavállaló önként adja a telefonszámát, akkor kezelheti is. Ugyanakkor az adatvédelmi biztos szerint elképzelhetetlen olyan cél, amelyre tekintettel a munkáltatónak szüksége lenne a munkavállaló által, a saját mobiltelefonján folytatott beszélgetések adataira, ezért azok kérését nyilvánvalóan ellentétesnek találta a célhoz kötöttség elvével.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> 354/A/2000. Hasonló ügyek: 661/H/2000, 33/K/2002.

<sup>46</sup> 429/A/2002.



Ehhez hasonló volt az az ügy, amely szerint a beadványozó munkahelyén mindenkitől elkérték a járművezetői engedély és az útlevel számát, függetlenül attól, hogy ki milyen munkakörben dolgozott. Az e személyes adatokat megadni nem kívánó dolgozókkal közölték, hogy nem kötelező ott dolgozni. Az adatvédelmi biztos szerint a célhoz kötöttség követelményével ezen adatkezelés is ellentétes volt.<sup>47</sup>

Speciális munkahelyen, speciális adatfajták gyűjtésével volt kapcsolatos az adatvédelmi biztosnak az a vizsgálata, amelyben a Magyar Honvédség parancsnokának azon titkos parancsával foglalkozott, amely szerint valamennyi katonai alakulatnak listát kellett készítenie azokról a ma is szolgálati viszonyban lévő személyekről, akik 1990. előtt a pártállami időszakban a Honvédségnél politikai helyettesként, párttitkárként, illetve a magasabb katonai szervezeteknél függetlenített politikai munkásként szolgáltak. A honvédelmi miniszter a beadványozó állításával szemben úgy nyilatkozott, hogy a Magyar Honvédség parancsnoka nem adott ki és nem is kapott titkos parancsot az 1990. előtti politikai szerepvállalásra vonatkozó adatgyűjtésre. A Magyar Honvédség parancsnoka viszont részletesen beszámolt a vizsgálatról. Előadta, hogy a vizsgálat célja a Honvédség stratégiai felülvizsgálatának, korszerűsítésének, egy modernebb, létszámában is kisebb, mobilabb és jobban finanszírozható, hadrafoghatóbb haderő kialakításának előkészítése volt. Az előkészítő munka során utasítást kapott a minisztertől, hogy a személyügyi szervekkel vizsgálta meg azt, hogy azok a jelenleg aktív vagy szolgálatot teljesítő tábornokok és tisztek, akik 1990. előtt politikai tiszti vagy az akkori állampártban pártfunkciót töltöttek be, rendelkeznek-e azokkal a katonai szakmai végzettségekkel, amelyeket jelenlegi beosztásukhoz a törvény előír. A vizsgálat során az adatvédelmi biztos birtokába jutottak azok a listák, amelyek a parancsnak megfelelően készültek. Ezeket „pártcsoportbizalmi”, „pártbizottsági tag”, „KISZ-bizottsági titkár”, „politikai helyettes” megjelölés szerepelt. A listákon azonban szakmai végzettségre, valamint szakmai előmenetelre utaló adatok nem voltak. Kiderült, hogy a listakészítést követően többek szolgálati viszonyát megszüntették.

Tekintettel arra, hogy a megkérdezett honvédelmi vezetők egymással ellentétes tartalmú nyilatkozatokat tettek, illetve nem tettek maradéktalanul eleget válaszadási kötelezettségüknek, az adatvédelmi biztosnak nem állt módjában megállapítani, kinek az utasítására készültek a vizsgálat tárgyát képező listák, azok létezése azonban bebizonyosodott.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata megállapította, hogy az adatgyűjtés a megjelölt cél eléréséhez nem elengedhetetlen, arra nem is alkalmas, mégpedig két okból kifolyólag. Az adatgyűjtés kizárólag olyan személyekre korlátozódott, akik 1990. előtt politikai tiszti vagy pártfunkciót töltöttek be. A végzettség megléte szempontjából azonban irreleváns az érintettek politikai múltja, párttal való kapcsolata. A fent leírt célt csak teljes körű, tehát valamennyi tisztre kiterjedő adatgyűjtés szolgálta volna, ennek eredménye mutatta volna meg azt, hogy valóban mindenkinek megvan-e a szükséges végzettsége. A listák továbbá nem tartalmaztak információt arra vonatkozólag, hogy az azon szereplő korábbi politikai tisztek vagy korábban

---

<sup>47</sup> 174/A/2002.

pártpolitikai tevékenységet folytató személyek milyen szakmai végzettséggel rendelkeznek. Ennek következtében a listák teljességgel alkalmatlanok voltak a megjelölt cél elérésére, akár egyetlen személy szükséges szakmai végzettsége meglétének megállapítására is. Az adatvédelmi biztos ezért az adatgyűjtést jogellenesnek találta, és felszólította a Magyar Honvédség vezetőit, hogy a törvénytelenül készített listákat — az érintettek tájékoztatásával egyidejűleg — haladéktalanul semmisítsék meg.<sup>48</sup>

A különleges adatok egy másik fajtája, a vallásos meggyőződésre vonatkozó adatok munkahelyen történő „kötelező” kezelése borzolta a kedélyeket 2001. folyamán. Az ilyen adatokat Magyarországon a történelmi tapasztalatok és jelenleg is ható politikai indulatok miatt az átlagnál jobban szokás félteni. A Ktv. módosításával minden egyes köztisztviselőnek esküt kellett tennie, a törvény szerint pedig az eskü szövege az eskütevő meggyőződése szerint kiegészülhetett az „Isten engem úgy segítjen!” záradékkal. Az eskünek nemcsak szóban kellett elhangoznia, hanem írásban is meg kellett erősíteni, az esküokmányok elkészítése előtt pedig nyilatkoztak a köztisztviselőket, hogy „istenes” vagy enélküli esküokmányt szeretnének-e aláírni. Sokan megfélemlítve érezték magukat, úgy érezték, elvárásnak kell eleget tenniük egyik vagy másik változat választásával.

A jogszabály a meggyőződésnek megfelelő esküszöveg elmondását tette kötelezővé, így tulajdonképpen kötelezővé tette a meggyőződés kinyilvánítását. A törvény a lelkiismeretes vallásszabadság korlátozását több tekintetben is megvalósította, a kinyilvánítás kötelezővé tétele mellett meghatározta annak körülményeit is: a meggyőződés megvallásának a munkáltatói jogok gyakorlója és a munkatársak előtt kellett történnie, szóban és írásban egyaránt nyilatkozni kellett. Mivel a záradék szövege a törvényben meghatározott, a nyilatkozat tartalma tekintetében is érvényesültek bizonyos korlátok, aki tehát nem Istenre, hanem istenekre, vagy akár nem is istenségre, hanem az Ősanyára akart esküt tenni, mert meggyőződése ezt diktálta, nem tehette meg, illetőleg azt mondott, amit akart, de az írásbeli megerősítésen ez már nem szerepelhetett.

A lelkiismereti és vallásszabadság korlátozása mellett az ilyen módon meghatározott eskünek voltak adatvédelmi vonatkozásai is. Az, hogy az eskütevő elmondja-e esküje végén az “Isten engem úgy segítjen” záradékot, személyes adat. Nem is akármilyen, hanem különleges adat, mivel az érintett vallásos vagy más meggyőződésére utal, vagy legalábbis alkalmas arra, hogy abból valaki erre vonatkozó következtetést vonjon le. A közfelfogás szerint az esküjében foglaltakhoz a vallásos ember hívja segítségül Istent, az adatvédelmi törvény szerint pedig személyes adatnak kell tekinteni valamely adatból levonható, az érintettre vonatkoztatható következtetést is, függetlenül annak valós vagy valótlan voltától.<sup>49</sup>

A záradék elmondása tehát akkor is a vallásos vagy más meggyőződésre utaló személyes adat, ha az eskütevő csak az esemény ünnepélyességének, fényének emelése céljából teszi azt hozzá a kötelező szöveghez, nemcsak a közfelfogás miatt, hanem azért is, mert maga a

<sup>48</sup> A Magyar Honvédségnél szolgálati viszonyban álló tisztek politikai múltjáról való adatgyűjtéssel kapcsolatos vizsgálat megállapításait összegző adatvédelmi biztosi ajánlás. 2000. szeptember 14., 226/A/2000.

<sup>49</sup> 615/A/2001.

törvény rendelkezik úgy, hogy az eskütevő a meggyőződése szerint választhatja vagy hagyhatja el a záradékot. Bárhogy is dönt az eskütevő, akár záradékos, akár záradék nélküli az esküje, az eredmény mindenképpen a meggyőződésre vonatkozó adatnak a közigazgatási szerv, a főnök és a kollégák tudomására hozása: harmadik lehetőség, amely az adat titokban tartását tenné lehetővé, nincs. Ha nem teszi az esküje végére a záradékot, akkor ugyanis azt az adatot közli magáról, hogy meggyőződése szerint nem istenhívő. Ilyen különleges adatot viszont a köztisztviselőt foglalkoztató szerv nem kezelhet, még akkor sem, ha a köztisztviselő ehhez hozzájárul, történelmi okokból ugyanis a törvény úgy rendelkezik, hogy állami nyilvántartásba vallásos meggyőződésre vonatkozó adat nem vehető fel.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Szabó Máté Dániel: Alkotmányossági kérdések a köztisztviselői eskü záradékával kapcsolatban. *Fundamentum*, 2002. 1. szám. 111–116. oldal.

## 4. Egészségügyi és genetikai adatok

Az egészségügyi és genetikai adatok kezelésének jogi szabályozása számos – izgalmas – morális és jogi problémával küzdő jogterület. Mindenkit érint, és kulturális különbségektől függetlenül az ilyen adatok igencsak érzékenyen érintenek mindenkit. Az adatvédelemmel szemben felhozott gyakori ellenérv, hogy az adatvédelmi szabályok csak azoknak hasznosak, akiknek van mit rejtegetniük. Sokan mondják, hogy akinek viszont nincs rejtegetnivalója, annak félnivalója sincs a figyelő szemektől és a hallgatózó fülektől. Amikor azonban az egészségi állapottal kapcsolatos információkra terelődik a szó, az adatvédelem ellenzői is hajlamosak diszkréciót igényelni; a magánszféra védelmének igénye iránt ezen a téren egyetértés mutatkozik. Az egészségi állapotra vonatkozó adatok tehát különösen érzékenyek, és ezért fokozott jogi védelmet is érdemelnek. A jogrendszer ezt abban is kifejezésre juttatja, hogy az általános adatvédelmi, illetve az egészségügyi törvény mellett egy önálló törvény szól kifejezetten az egészségügyi adatok kezelésének szabályairól. Ennek a törvénynek számtalan hibája van, egyes rendelkezései álláspontunk szerint kifejezetten alkotmányellenesek, azonban alapkonceptiója helyes: az, hogy az egészségi állapotra vonatkozó adatoknak más természetű adatokhoz képest szigorúbb védelmet kell kapniuk.

### 4.1. Az egészségügyi és genetikai adatok kezelésének sajátos vonásai, a szektorális szabályozás igénye

Az ilyen adatok kezelése több szempontból is különbözik más személyes adatkezelésektől. A különbségek részben morálisak, részben jogiak, és többnyire azt indokolják, hogy az érintettek védelmében az általánoshoz képest szigorúbb adatvédelmi garanciák érvényesüljenek.

a) Egyrészt olyan adatok szektorális kezeléséről van szó, amelyek szenzitívnek minősülnek, az adatvédelmi törvény szerint az egészségi az egészségügyi állapotra utaló adatok különleges személyes adatok, amelyeket az egyszerű személyes adatokhoz képest erősebb védelemben is részesíti. Ez az adatkör igencsak tág: ide tartozhat minden jelenlegi és múltbeli betegségre vonatkozó adat mellett a betegségre való hajlam is, vagy általában az egészségi állapot. Ahogy az is, hogy valaki gyógyszert szed, és pontosan mit, hiszen egészségi állapotával ez is kapcsolatba hozható. Ma még nem is tudjuk egészen pontosan, mi mindent árulhatnak el egy emberről a genetikai adatai. Az ilyen adatok általánosanál szigorúbb védelme mellett szól, hogy ezen adatok tekintetében a legkézenfekvőbb kimutatni, hogy az adatok feletti kontroll gyakorlásának joga milyen közvetlen összefüggésben áll a saját test feletti rendelkezés jogával.<sup>51</sup> Az egészségügyi és a genetikai információk felhasználhatók mind jó, mind rossz társadalmi és gazdasági célokra. Természetüknél fogva megalapozhatják amind a szerzett,

<sup>51</sup> Sándor Judit megjegyzése szerint míg az eutanázia és az abortusz-típusú privacy-tárgyak az élet határait, addig a genetikai privacy a test határainak bizonytalanságát tárgyalja. Provokatívan, de nem egészen indokolatlanul a test újszerű halhatatlanságának kérdését is megpendíti, mert az örökítőanyagunk információtomegét nem csak jártunkban-keltünkben szórjuk szét magunk körül, de porladó testünkbe zárt akár töredezett DNS darabjaiból is elvben sokáig kirakható az örökítő anyagba zárt információ, mely beláthatatlan időtávban túlélheti élő személyünket. Sándor Judit, A test halhatatlansága, Bioetikai és jogi dilemmák a XXI. Században, Fundamentum, 2006/1, 32-41. o.

mind az öröklődő tulajdonságok alapján történő diszkriminációt, amelyre az emberiség történelmében számos tragikus példát találhatunk. Az adatok szenzitivitása miatt az ilyen adatokkal való visszaéléssel okozott sérelem igen nagy lehet. Az egészségügyi és genetikai adatok az embert leginkább leíró adatok, ennél fogva különösen mélyen érintik emberi mivoltunkat.<sup>52</sup>

b) Másrészt az egészségügyi adatok körében a technika fejlődése nemcsak az adatkezelés lehetőségeit, hanem a kezelhető adatok körét is megsokszorozta. Az orvostudomány fejlődésével egyre több és több ismeret szerezhető valaki egészségi állapotáról. Napjaink egyik leggyorsabban fejlődő tudományterülete a genetika. A genetikai kutatások eredményei olyanok, amelyekre pár évtizeddel ezelőtt talán még senki nem számított, és a társadalom még mindig nagyon sokat vár e tudományterületről. A kutatások hozadékaira azonban még sok tekintetben nem vagyunk felkészülve, az eredmények olyan etikai és jogi kérdéseket vetnek fel, amelyek feldolgozására és megválaszolására a társadalomnak még hosszú időre lesz szüksége. A társadalom tehát „lemarad” a genetikai kutatások mögött, a jog pedig még a tudományos eredmények feldolgozásában lemaradt társadalom problémáira is későn válaszol.

c) Harmadrészt az egészségügyi adatok kezelésének legjellemzőbb színterén, az egészségügyi ellátóhálózatban az egyén, mint beteg, kiszolgáltatott. Aki betegként kerül az egészségüggyel kapcsolatba, az esetek túlnyomó részében ki van szolgáltatva a kezelésével foglalkozó intézménynek és az abban dolgozóknak: orvosoknak, nővéreknek, ápolóknak. A kiszolgáltatottság oka, hogy a betegnek olyan segítségre van szüksége, amelyet máshol, mástól nem kaphat meg. Ráadásul általában nem is tudja, pontosan mi, milyen kezelés, gyógyszer, beavatkozás hozhat neki gyógyulást. A beteg információs értelemben is kiszolgáltatott: el kell árulnia magáról sokszor nagyon érzékeny dolgokat azért, hogy aztán az esetek többségében számára nem átlátható és nem érthető módon a segítségére lehessenek. Ez az információs kiszolgáltatottság szükségszerű velejárója az egészségügyi ellátásnak, s teljesen nem küszöbölhető ki, legfeljebb tompítható. És tompítandó is: a kiszolgáltatottságot a szükségszerű legalacsonyabb szintre kell leszorítani.

d) A negyedik jellegzetesség – amely egyébként az előzőekben kifejtett kiszolgáltatott helyzetnek ellentmond –, hogy az egészségügyi adatok kezelésének jogalapja jellemzően – az kötelező, például hatósági intézkedésként történő egészségügyi ellátás kivételével – az érintettek önkéntes hozzájárulása, az adatkezelés kereteit az érintett maga szabja meg.<sup>53</sup> Az ellentmondás abban áll, hogy a jognak a kiszolgáltatott helyzetet kellene ellensúlyoznia azzal, hogy nem az adatalany döntésétől teszi függővé az adatkezelést, mivel a kiszolgáltatott helyzetben az önkéntesség az esetek többségében nem áll fenn.

---

<sup>52</sup> Lásd erről: Sándor Judit (szerk.): *Society and Genetic Information – Codes and Laws in the Genetic Era*. CEU Press, 2003, Budapest-New York.

<sup>53</sup> Alexin Zoltán ezen és más jellemzőkre hivatkozva állítja azt, hogy az egészségügyi adatkezelés jelentősen különbözik más személyes adatkezelésektől. Alexin Zoltán: Megoldatlan problémák az egészségügyi adatkezelésben. Jogi Fórum, Adatvédelem rovat, 2008. március.

[http://www.jogiforum.hu/files/adatvedelem/dr\\_alexin\\_zoltan-megoldatlan\\_problemak%5bjogi\\_forum%5d.pdf](http://www.jogiforum.hu/files/adatvedelem/dr_alexin_zoltan-megoldatlan_problemak%5bjogi_forum%5d.pdf)

e) Az egészségügyi adatok kezelésének specialitását magyarázza továbbá, hogy ezek – különösen a genetikai adatok – alkalmasak lehetnek az adatalanyok jövőjére vonatkozó megállapítások tételére is, ami mellett, hogy különös veszélyforrás lehet, az érintettek tudáshoz és nemtudáshoz való joga kérdését is felveti. A genetikai adatokról szóló ismeretek akár jelentős részben megváltoztathatják az emberi civilizáció kulturális jellegét, hiszen az életünk várható időtartamával és a halálunk okával kapcsolatos ismereteink szinte hiányoztak, a genetikai adatok alapján ezen a téren sok minden előre jelezhető. Sőt az úgynevezett – igaz, meglehetősen ritka – monogenetikus betegségek tekintetében nem is kockázatokról, valószínűségről, hanem bizonyos, akár végzetes bekövetkezésre kell számítani, arra kell gondolnunk. A genetikai vizsgálatok egyre olcsóbbak lesznek, lehet, hogy a nem távoli jövőben rutinszerűek lesznek. Mindez felveti – akár Huxley Szép új világa nyomán – a genetikai kasztrendszer veszélyét, amelyben a legjobb genetikai állományú emberi egyedek, önmaguk és utódaik, érdekében hasonlóakkal lépnek házasságra. A genetikai 'hibák' pedig társadalmi leszakadást okozhatnak. Továbbá az emberi „fajnemésítés” veszélyeivel is szembe kell néznünk. Azaz a polgári szabadságokat is közelről érintik ezek a problémakörök. Az e területre vonatkozó szabályozásnak tiszteletben kell tartania, hogy az egyén nem feltétlenül akarja megismerni egészségi állapotát, genetikai állományában rejlő jövőjét, az ezekkel kapcsolatos adatait..

f) Az egészségügyi adatok továbbá nem feltétlenül egyetlen adatalannal hozhatók kapcsolatba. Az öröklődő betegségekről szóló, különösen a genetikai adatok a rokonokra vonatkozó ismereteket is magukban hordoznak, aminek megismerésére – vagy meg nem ismerésére – adatalanyként a rokonok is igényt formálhatnak, ez viszont az esetek többségében együtt jár valaki más magánszférája megsértésével.

g) A genetikai adatok az egészségügyi adatokon belül is speciálisak. Az ilyen információk ugyanis kétarcú adatok: egy-egy ilyen adat egyrészt az alanyáról szólnak, másrészt személyazonosításra alkalmas adat is.

h) A genetikai adatok tekintetében különlegességet jelent az adatgyűjtés jellege is. Genetikai adatokat hordozó mintát ugyanis igen könnyen be lehet szerezni, technikailag nemhogy az érintett hozzájárulása nem kell hozzá, de tudtán kívül is elvégezhető a mintavétel.

i) Az adatkezelés lehetséges céljainak sokfélesége<sup>54</sup> is megalapozza a szektorális szabályozás igényét. Magától értetődően az adatokat elsődlegesen az érintett saját gyógykezelése érdekében használják fel: ezek alapján állapítják meg az érintettel egészségügyi állapotát és döntenek az estelegesen szükséges kezelésekről. Az adatokat emellett használják más célokra is, amelyek az egészségügyi ellátórendszeren belül történő adatkezelések, de amelyek függetlenek az érintett egészségügyi ellátásától, vagy csak távolabbi összefüggésben állnak azzal. Ilyen lehet az egészségügy finanszírozásával kapcsolatos pénzügyi elszámolás (például elszámolás a társadalombiztosítás intézményeivel), a különböző statisztikák készítése, az ellátásszervezés, az egészségügyi ellátások tervezése, az egészségügyi oktatás és a

---

<sup>54</sup> Ezeket a nemzetközi szakirodalomra hivatkozva ismerteti Alexin: i.m.

tudományos kutatás. Harmadrészt az egészségügyi adatokat felhasználják az ez egészségügyi ellátóhálózaton kívül is, például igazságügyi, bűnügyi, honvédelmi, nemzetbiztonsági célokra, munkahelyi vagy tanulmányi alkalmassággal összefüggésben, vagy akár biztosítótársaságok által.

Az egészségügyi adatvédelem egyszerre hivatott a különböző adatkezelési célok megvalósulásához elengedhetetlen adatkezeléseket lehetővé tenni, és ezeket az adatkezeléseket – az egészségügyi adatok érzékeny voltára is tekintettel korlátok közé szorítani.

Az egészségügyi adatkezelés sajátosságaiban rejlő jogi és morális kihívásokra hivatott választ adni az 1997 óta hatályos egészségügyi törvényben biztosított betegjogok egy része. Ezek egyrészt azt írják elő, hogy a beteget saját állapotáról, leleteiről, a kezelésével kapcsolatos kérdésekről tájékoztatni kell - szemben azzal a korábban elfogadott felfogással, amely szerint a beteget jobb megkímélni ezektől az ismeretektől, mert a kezeléséről való döntés úgyszólván orvosi kérdés. A betegnek tehát joga van egyéniesített formában – életkorára, iskolázottságára, ismereteire tekintettel – a teljes körű tájékoztatáshoz, a róla készült dokumentáció megismeréséhez. Az információs kiszolgáltatottságot enyhítik azok a szabályok is, amelyek a betegre vonatkozó ismeretek bizalmas kezelését írják elő: a betegnek joga van ahhoz, hogy az ellátásában részt vevő személyek az ellátásával kapcsolatban tudomásukra jutott ismereteket (az orvosi titkot) csak az arra jogosulttal közöljék, bizalmasan kezeljék. Az adatvédelem általános, minden élethelyzetre vonatkozó szabályai is külön figyelemmel vannak az egészségi állapotra vonatkozó adatok szenzitív voltára: ezeket az általánosnál szigorúbb szabályok szerint rendelik védeni.

#### 4.2. A betegjogok adatvédelmi aspektusa

Az egészségüggyel kapcsolatba kerülő, jellemzően kiszolgáltatott helyzetben lévő individuumot, akit az egészségügyre vonatkozó jog betegnek nevez, holott természetesen nemcsak betegekről van szó, emberi méltósághoz, és az abból levezethető további alapvető jogai érvényesülése érdekében az alapvető jogokat a beteg és az egészségügy viszonyára konkretizáló, úgynevezett betegjogok illetik meg. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti betegjogok jelentős részben az egyén információs önrendelkezési jogát garantálják.

a) A beteg *emberi méltósághoz való jogából* következik, hogy a beteg ellátása során szeméremérzetére tekintettel ruházata csak a szükséges időre és a szakmailag indokolt mértékben távolítható el. [Eütv. 10. § (7) bekezdés]

b) A beteget megilleti a *kapcsolattartás joga*, amelynek szintén van információs jogi aspektusa. Fekvőbeteg-gyógyintézeti elhelyezése során jogosult más személyekkel akár írásban, akár szóban kapcsolatot tartani, látogatókat fogadni, az általa meghatározott személyeket a látogatásból kizárni. A beteg megtilthatja, hogy a gyógykezelésének tényét vagy a gyógykezelésével kapcsolatos egyéb információt más előtt feltárják. Ettől csak a

gondozása érdekében, közeli hozzátartozója vagy a gondozására köteles személy kérésére lehet eltekinteni. (Eütv. 11. §)

c) *Tájékoztatáshoz való joga* keretében a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra. Joga van arra, hogy részletes tájékoztatást kapjon egészségi állapotáról, annak orvosi megítéléséről, a javasolt vizsgálatokról, beavatkozásokról, ezek elvégzésének, illetve elmaradásának lehetséges előnyeiről és kockázatairól, tervezett időpontjairól, ezekről való döntési jogáról, a lehetséges alternatív eljárásokról, módszerekről, az ellátás folyamatáról és várható kimeneteléről, a további ellátásokról, valamint a javasolt életmódról. A betegnek joga van a tájékoztatás során és azt követően további kérdésre. A betegnek joga van megismerni ellátása során az egyes vizsgálatok, beavatkozások elvégzését követően azok eredményét, esetleges sikertelenségét, illetve a várttól eltérő eredményt és annak okait. A cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegnek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz. A betegnek végül joga van megismerni az ellátásában közvetlenül közreműködő személyek nevét, szakképesítését és beosztását. A betegnek a tájékoztatás a számára érthető módon, életkorára, iskolázottságára, ismereteire, lelkiállapotára, e tekintetben megfogalmazott kívánságára, valamint arra való figyelemmel kell megadni, hogy a tájékoztatáshoz szükség esetén és lehetőség szerint tolmácsot vagy jelnyelvi tolmácsot biztosítsanak. (Eütv. 13. §)

A beteget megilleti a nemtudás joga is. A cselekvőképes beteg a tájékoztatásáról lemondhat, kivéve, ha betegsége természetét ismernie kell ahhoz, hogy mások egészségét ne veszélyeztesse. Ha a beavatkozásra a beteg kezdeményezésére és nem terápiás célból kerül sor, a tájékoztatásról való lemondás csak írásban érvényes. A törvény szerint a 16. életévét betöltött kiskorú személyt e tekintetben cselekvőképesként kell kezelni. (Eütv. 14. §)

d) A beteg *önrendelkezéshez való jogát* gyakorolva – például amikor beleegyezik vagy visszautasít egy beavatkozást – elsősorban nem információs önrendelkezési jogát gyakorolja, de e jogból következik, hogy a cselekvőképes beteg közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy - írásképtelensége esetén - két tanú együttes jelenlétében meg tett nyilatkozattal megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, akit az ő állapotáról tájékoztatni kell. A beteg továbbá bárkit ki is zárhat tájékoztatásból. Ez utóbbinak akkor lehet jelentősége, ha a beteg cselekvőképtelenné válik, és a beteg nem jelölt meg olyan személyt, aki az önrendelkezési jogából fakadó tájékoztatáshoz való jogát helyette gyakorolhatja, ilyenkor ugyanis a törvény szerint a következő sorrendben a következők jogosultak: a beteg törvényes képviselője, ennek hiányában, a beteggel közös háztartásban élő, ha ilyen nincs, akkor a vele nem közös háztartásban élő cselekvőképes házastársa vagy élettársa, ennek hiányában gyermeke, ennek hiányában szülője, ennek hiányában testvére, ennek hiányában nagyszülője, ennek hiányában unokája. (Eütv. 16. §)

e) Az ellátás visszautasításának joga nem információs önrendelkezési kérdés, azonban a betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítása csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság írásban nyilatkozik többek között arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg.



Vagyis a tudatosság és a megfelelő tájékoztatás a jog gyakorlásának előfeltétele, vagyis van információs önrendelkezési aspektusa. (20. §)

f) A beteget megilleti *az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga*. Ennek keretében jogosult megismerni a róla készült egészségügyi dokumentációban szereplő adatait, illetve joga van ahhoz, hogy egészségügyi adatairól tájékoztatást kérjen. Az egészségügyi dokumentációval az egészségügyi szolgáltató, az abban szereplő adattal azonban a beteg rendelkezik. A beteg jogosult a gyógykezeléssel összefüggő adatainak kezeléséről tájékoztatást kapni, a rá vonatkozó egészségügyi adatokat megismerni, valamint az egészségügyi dokumentációba betekinteni, azokról saját költségére másolatot kapni. A beteg jogosult a fekvőbeteg-gyógyintézetből történő elbocsátásakor zárójelentést, egészségügyi adatairól indokolt célra – saját költségére – összefoglaló vagy kivonatos írásos véleményt kapni. A beteg jogosult az általa pontatlannak vagy hiányosnak vélt – rá vonatkozó – egészségügyi dokumentáció kiegészítését, kijavítását kezdeményezni, amelyet a kezelőorvos, illetve más adatkezelő a dokumentációra saját szakmai véleményének feltüntetésével jegyez rá. A hibás egészségügyi adatot az adatfelvételt követően törölni nem lehet, azt úgy kell kijavítani, hogy az eredetileg felvett adat megállapítható legyen. A beteg jogosult az adott betegségével kapcsolatos egészségügyi ellátásának ideje alatt az általa meghatározott személyt írásban felhatalmazni a rá vonatkozó egészségügyi dokumentációba való betekintésre, illetve arra, hogy azokról másolatot készíttessen. A beteg egészségügyi ellátásának befejezését követően azonban csak a beteg által adott teljes bizonyító erővel rendelkező magánokiratban felhatalmazott személy jogosult a betekintésre az egészségügyi dokumentációba, és arról másolat készítésére. A beteg életében, illetőleg halálát követően házastársa, egyeneságbeli rokona, testvére, valamint élettársa - írásos kérelme alapján - akkor is jogosult az egészségügyi adat megismerésére, ha az egészségügyi adatra a házastárs, az egyeneságbeli rokon, a testvér, illetve az élettárs, valamint leszármazóik életét, egészségét befolyásoló ok feltárása, illetve az előbbi személyek egészségügyi ellátása céljából van szükség; és az egészségügyi adat más módon való megismerése, illetve az arra való következtetés nem lehetséges. A beteg halála esetén törvényes képviselője, közeli hozzátartozója, valamint örököse – írásos kérelme alapján – jogosult a halál okával összefüggő vagy összefüggésbe hozható, továbbá a halál bekövetkezését megelőző gyógykezeléssel kapcsolatos egészségügyi adatokat megismerni, az egészségügyi dokumentációba betekinteni, valamint azokról – saját költségére – másolatot kapni. [Eütv. 24. §]

g) A betegnek joga van továbbá *az orvosi titoktartáshoz* is. Jogosult arra, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátása során tudomásukra jutott egészségügyi és személyes adatait, amit a törvény együtt orvosi titoknak hív, csak az arra jogosulttal közöljék, és azokat bizalmasan kezeljék. A betegnek joga van arról nyilatkozni, hogy betegségéről, annak várható kimeneteléről kiknek adható felvilágosítás, illetve kiket zár ki egészségügyi adatainak részleges vagy teljes megismeréséből. Az egészségügyi adatokat hozzájárulás hiányában is közölni kell, amennyiben ezt törvény elrendeli, vagy ha mások életének, testi épségének és egészségének védelme szükségessé teszi. A beteg hozzájárulása nélkül is a beteg további ápolását, gondozását végző személlyel közölni lehet azokat az

egészségügyi adatokat, amelyek ismeretének hiánya a beteg egészségi állapotának károsodásához vezethet. Ugyanakkor a betegnek joga van ahhoz, hogy vizsgálata és gyógykezelése során csak azok a személyek legyenek jelen, akiknek részvétele az ellátásban szükséges, illetve azok, akiknek jelenlétéhez a beteg hozzájárult, és ahhoz is, hogy vizsgálatára és kezelésére olyan körülmények között kerüljön sor, hogy azt beleegyezése nélkül mások ne láthassák, illetve ne hallhassák, kivéve, ha a sürgős szükség és a veszélyeztető állapot esetén ez elkerülhetetlen. A betegnek joga van megnevezni azt a személyt, akit fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő elhelyezéséről, egészségi állapotának alakulásáról értesíthetnek, illetve joga van bármely személyt ebből kizárni. A beteg által megnevezett személyt a fekvőbeteg-gyógyintézet köteles értesíteni a beteg elhelyezéséről és annak megváltoztatásáról, valamint egészségi állapotának jelentős mértékű változásáról. (Eütv. 25. §)

A beteg orvosi titoktartáshoz való joga az egészségügyi dolgozók oldalán titoktartási kötelezettségként jelentkezik. E személyeket minden, a beteg egészségi állapotával kapcsolatos, valamint az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során tudomásukra jutott adat és egyéb tény vonatkozásában, időbeli korlátozás nélkül titoktartási kötelezettség terhel, függetlenül attól, hogy az adatokat közvetlenül a betegtől, vizsgálata vagy gyógykezelése során, illetve közvetetten az egészségügyi dokumentációból vagy bármely más módon ismerték meg. (Eütv. 135. §) A titoktartási kötelezettség felmentést jelenthet például a különböző bírósági és hatósági eljárásokban a vallomástételi kötelezettség alól.

h) A beteg törvényben megfogalmazott kötelezettségei korlátozzák a beteg információs önrendelkezési jogát. A beteg *együttműködési kötelezettsége* részeként köteles képességei és ismeretei szerint tájékoztatni az ellátásában közreműködőket mindarról, amely szükséges a kórisme megállapításához, a megfelelő kezelési terv elkészítéséhez és a beavatkozások elvégzéséhez, így különösen minden korábbi betegségről, gyógykezelésről, gyógyszer vagy gyógyhatású készítmény szedéséről, egészségkárosító kockázati tényezőről. Tájékoztatást kell adnia mindarról, amely mások életét vagy testi épségét veszélyeztetheti, így különösen a fertőző betegségekről és a foglalkozás végzését kizáró megbetegedésekről és állapotokról. Meghatározott fertőző betegségek esetén köteles megnevezni azon személyeket, akiktől a fertőző betegséget megkaphatta, illetve akiket megfertőzhetett. Köteles személyes adatait hitelt érdemlően igazolni.

### **4.3. Az egészségügyi és genetikai adatok védelmére vonatkozó törvényi szabályok**

Az egészségügyi törvény mellett két szektorális törvény foglalkozik kiemelten az egészségügyi és genetikai adatok kezelésével. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényt (a továbbiakban: Eüak.) az Országgyűlés azt felismerve alkotta meg, hogy az egészségügyi adatokat bizalmas jellegük, valamint a számítástechnika széles körű elterjedése miatt fokozott oltalomban kell részesíteni, ugyanakkor ezen adatok kezelése az egészségügyi ellátás során elengedhetetlenül szükséges. A humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól szóló 2008. évi XXI. törvény (a

továbbiakban: Hgavtv.) megalkotásakor pedig az Országgyűlés arra volt figyelemmel, hogy az egyén veleszületett, életre szóló genetikai jellemzőinek speciális és fokozott védelme szükséges, és a humánbiológiai anyagmintán végzett genetikai kutatás a betegségek hátterének megértése és kezelési lehetőségek feltárása útján komoly tudományos jelentőséggel bír. Tekintettel volt arra is, hogy a genetikai kutatások során az emberi méltóság fokozott védelme indokolt, és figyelembe kellett vennie a 2002. évi VI. törvénnyel kihirdetett, az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezményét (Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezményt) is.

Az Eüak. hatálya minden olyan adatkezelőre kiterjed, amely egészségügyi adatot kezel, tehát nem csupán az egészségügyi ellátást nyújtó, valamint ennek szakmai felügyeletét, ellenőrzését végző szervezetekre és személyekre, hanem tulajdonképpen bármilyen szervezetre és bárkire, aki mások egészségügyi adatait kezeli. Ez lehet biztosítótársaság, munkáltató, általános iskola is. Az Eüak. tehát azon szektorális adatkvédelmi törvények példája, amelyek nem az adatkezelő tevékenysége alapján, hanem a kezelt adatok köre szerint határoz meg az általánostól eltérő szabályokat. (2. §) A törvény azt is egyértelművé teszi, hogy az egészségügyi adatok köre tágan értelmezendő. Ilyennek számít az érintett testi, értelmi és lelki állapotára, kóros szenvedélyére, valamint a megbetegedés, illetve az elhalálozás körülményeire, a halál okára vonatkozó, általa vagy róla más személy által közölt, illetve az egészségügyi ellátóhálózat által észlelt, vizsgált, mért, leképzett vagy származtatott adat; továbbá az előzőekkel kapcsolatba hozható, az azokat befolyásoló mindennemű adat (pl. magatartás, környezet, foglalkozás) is. [3. § a) pont] A törvény ezeknek, valamint az ezekhez kapcsolt személyazonosító adatoknak a kezelésére állapít meg speciális szabályokat.

A Hgavtv. hatálya ennél szűkebb. A törvény rendelkezéseit nem minden genetikai adatot kezelő személyre vagy szervezetre, hanem csak a Magyarország területén végzett humángenetikai vizsgálat, illetve kutatás céljából történő genetikai mintavételre, a mintavétel helyétől függetlenül a genetikai adat kezelésére, feldolgozására, továbbá genetikai teszt- és szűrővizsgálatra és humángenetikai kutatásra, valamint a biobankokra kell csak alkalmazni. Kifejezetten kimondja a törvény, hogy a hatálya nem terjed ki a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló törvény szerinti DNS-profil-nyilvántartásra, valamint más igazságügyi, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból történő adatkezelésre. (2. §)

Az Eüak. – vitatható módon – taxatív felsorolásban határozza meg, hogy milyen célokból kezelhetők egészségügyi személyes adatok. A felsorolásban az egészségügyi ellátással, a társadalombiztosítással, az egészségügyi szakemberképzéssel, a munkaviszonnyal, bírósági és hatósági eljárásokkal kapcsolatos számos cél szerepel. (Eüak. 4. §) E szabályból az következik, hogy ami e felsorolásban nem szerepel, az nem lehetséges adatkezelési cél. Önmagában a felsorolt célok valamelyikéhez sorolható cél még nem teszi jogszerűvé az egészségügyi adatok kezelését, ahhoz az adatkezelésre vonatkozó törvény felhatalmazás vagy az érintett hozzájárulása is szükséges.

Bizonyos esetekben a törvény kötelezővé teszi a beteg számára, hogy adatait megismertesse a betegellátóval. Ilyen eset, ha valószínűsíthető vagy beigazolódott, hogy a törvényben felsorolt betegségek valamelyikének kórokozója által fertőződött, vagy fertőzéses eredetű mérgezésben, illetve fertőző betegségben szenved, vagy ha erre kötelező szűrő vizsgálatok elvégzéséhez van szükség, heveny mérgezés esetén, és akkor is, ha az adatszolgáltatásra a magzat, illetve a kiskorú gyermek gyógykezelése, egészségi állapotának megőrzése vagy védelme érdekében van szükség. Ilyen kötelezettség áll fenn végül bűnüldözési, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági célú, továbbá bírósági vagy hatósági eljárás során elrendelt vizsgálat esetén.

A törvény a legrészletesebben a gyógykezelés célját szolgáló adatkezelést szabályozza. Az egészségügyi adatok felvétele a gyógykezelés része. A kezelést végző orvos dönti el, hogy a szakmai szabályoknak megfelelően – a kötelezően felveendő adatokon kívül – mely egészségügyi adat felvétele szükséges. Akinek gyógykezelés során jut tudomására valaki más egészségügyi és személyazonosító adata, illetve más gyógykezelésére vonatkozó, vagy azzal kapcsolatban megismert egyéb adat, az köteles a megismert információt *orvosi titokként* megőrizni. A titoktartási kötelezettség alól az érintett (vagy a törvényes képviselője) írásbeli hozzájárulása, illetve törvény előírása mentesíthet. Az egészségügyi ellátással összefüggő célból az egészségügyi ellátóhálózaton belül az egészségügyi és személyazonosító adatok továbbíthatók, illetve összekapcsolhatók. (Eüak. 10. §) A gyógykezelés helyszínén csak az vehet részt, akinek a jelenléte a gyógykezeléshez elengedhetetlen, illetve akinek a beteg ezt megengedi. Kivételt képeznek az orvosegyetemek gyakorlati helyeként működő klinikák, ahol a leendő orvosok képzésük keretében akkor is jelen lehetnek, ha egyébként közvetlenül nem vesznek részt az ellátásban.

A törvény ellentmondásosan szabályozza az orvosi titoktartáshoz való jogot az egészségügyi ellátóhálózaton belül. Egyrészt úgy rendelkezik, hogy a betegellátót – az érintett választott háziorvosa, valamint az igazságügyi szakértő kivételével – a titoktartási kötelezettség azzal a betegellátóval szemben is köti, aki az orvosi vizsgálatban, a kórisme megállapításában, illetve a gyógykezelésben vagy műtétnél nem működött közre, kivéve, ha az adatok közlése a kórisme megállapítása vagy az érintett további gyógykezelése érdekében szükséges. Másrészt viszont azt is előírja, hogy a háziorvos és a kezelést végző orvos, ha az érintett ezt írásban nem tiltotta meg, jogosult az érintett által a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybevett egészségügyi ellátás adatairól tudomást szerezni úgy, hogy az adatokat az egészségbiztosítási szerv elektronikus lekérdezés formájában biztosítja számára. A háziorvos csak a hozzá bejelentkezett biztosított adatait ismerheti meg. A törvény tehát nem az információs önrendelkezés jogát magasabb szinten biztosító módon az érintett hozzájárulásához, hanem tiltakozása hiányához köti az adattovábbítás lehetőségét. Az érintettet a kezelést végző orvos írásban vagy szóban tájékoztatja a tiltakozás lehetőségéről.

Az érintett jogosult tájékoztatást kapni a gyógykezeléssel összefüggésben történő adatkezelésről, a rá vonatkozó egészségügyi és személyazonosító adatokat megismerheti, az egészségügyi dokumentációba betekinthet, valamint azokról – saját költségére – másolatot kaphat. A törvény tekintettel van arra is, hogy egy beteg egészségügyi adata más személy

ellátásához is szükséges lehet. A beteg életében, illetőleg halálát követően az érintett házastársa, egyenesági rokona, testvére, valamint élettársa – írásbeli kérelme alapján – akkor is jogosult a beteg adataihoz hozzáférni, ha erre a közeli hozzátartozók életét, egészségét befolyásoló ok feltárása, illetve az egészségügyi ellátásuk céljából van szükség, és az egészségügyi adat más módon való megismerése, illetve az arra való következtetés nem lehetséges. Ilyenkor csak azoknak az egészségügyi adatoknak a megismerése lehetséges, amelyek a megismerés okával közvetlenül összefüggésbe hozhatóak. Bár az általános adatvédelmi törvény szerint a halottaknak nincsenek személyes adataik, az Eüak. a fogalmat kiterjeszti a halottak adataira: az orvosi titok megtartásának kötelezettsége a halottak adataira is vonatkozik. Az érintett halála esetén azonban törvényes képviselője, közeli hozzátartozója, valamint örököse jogosult a halál okával összefüggő, és a halál bekövetkezését megelőző gyógykezeléssel kapcsolatos egészségügyi adatokat megismerni, az egészségügyi dokumentációba betekinteni, valamint azokról másolatot kapni. (Eüak. 7. §)

A törvény különös szabályokat határoz meg a közegészségügyi, járványügyi és munkaegészségügyi célból történő adatkezelésre, a népegészségügyi célból történő adatkezelésre, az egészségügyi szakember-képzésre, az epidemiológiai vizsgálatokra és elemzésekre, az egészségügyi ellátás tervezésére, szervezésére, a statisztikai célú adatkezelésre, a tudományos kutatás céljából történő adatkezelésre a társadalombiztosítási igazgatási szervek adatkezelésére, valamint az orvosszakértői, rehabilitációs, illetve szociális szakértői szerv, rehabilitációs hatóság adatkezelésére.

A Hgavtv. hatálya alá tartozó adatkezelőknél genetikai adat kizárólag genetikai vizsgálat vagy humán genetikai kutatás céljából kezelhető, és csak a genetikai vizsgálatot, illetve humán genetikai kutatást végző intézmény, az abban részt vevő személy, a biobank vezetője vagy dolgozója, illetve ennek felügyeletére kijelölt személy kezelhet ilyen adatot. (4-5. §) Az érintett jogosult a genetikai adatainak megismerésére, és arra is, hogy a humán genetikai vizsgálat eredményéről számára egyéniesített formában, genetikai tanácsadás keretében kapjon tájékoztatást. A mintavétel előtt tájékoztatni kell őt a mintavétel céljáról, a vizsgálat elvégzésének vagy elmaradásának előnyeiről és kockázatairól, a lehetséges eredménynek az érintettet és közeli hozzátartozóit érintő esetleges következményeiről, a genetikai minta és adat tárolásának módjairól, a különböző formában tárolt genetikai minták, továbbá adatok azonosíthatóságának lehetőségeiről. A tájékoztatásnak segítenie kell az érintettet az eredmény lehetséges következményeinek hosszú távú feldolgozásában és az optimális kezelési lehetőségek kiválasztásában. Az érintett le is mondhat a genetikai adatai megismeréséről. (6. §)

Genetikai adat az érintettel, az általa megnevezett személlyel, illetve azzal közölhető, aki a Hgavtv. alapján a genetikai adat megismerésére jogosult, mással nem. A törvényalkotó gondolt arra is, hogy a genetikai adat hozzátartozók genetikai adata is lehet: amennyiben a közeli hozzátartozó betegsége megelőzése, betegsége természetének megismerése, gyógykezelése, valamint utódaira vonatkozó betegségkockázat megítélése érdekében ez szükséges, akkor a genetikai adatot a közeli hozzátartozó is megismerheti. Ennek érdekében

kezdeményezésére a közeli hozzátartozó genetikai tanácsadás keretében, kérelmére jogosult az adatok megismerésére. (7. §)

A genetikai mintavétel előtt – függetlenül a genetikai adat kezelésének céljától – a rendelkezésre jogosult részletes tájékoztatáson alapuló, írásban rögzített beleegyezése szükséges. Elhunyt személyből genetikai minta levételére, a levett, személyazonosító adatokkal együttesen tárolt vagy kódolt genetikai minta vizsgálatára, humángenetikai kutatás céljából történő igénybevételére vagy a belőle származó genetikai adat felhasználására akkor kerülhet sor, ha az elhunyt ez ellen életében nem tett tiltakozó nyilatkozatot. (8-9. §) Az érintett személyazonosító adataival együttesen tárolt, kódolt, illetve pszeudonimizált (álnévvel ellátott) genetikai adatai kezeléséhez adott hozzájárulását bármikor visszavonhatja. A visszavonó nyilatkozat esetén az érintett kérheti a genetikai minta és a belőle származó valamennyi genetikai adat megsemmisítését. (10. §)

## 5. A közelmúlt történetének megismerhetősége

### 5.1. Az adatok megőrzésének igénye és garanciái

Az információs hatalom időbeli megosztását – tehát azt, hogy a hatalmi helyzetbe egymást követően kerülők között is megosztásra kerül az információs hatalom – valósítják meg azok a szabályok, amelyek megtiltják az adatok törlését, illetve előírják azok megőrzését annak érdekében, hogy a később hivatalban lévő döntéshozók is alapíthassák rájuk saját döntéseiket. A csak meghatározott ideig hatalmat gyakorlók számára erős a kísértés, hogy utódaik (és egyben sokszor politikai ellenfeleik) elől eltitkolják a munkájukhoz szükséges információkat, és méginkább, ellenőrizhetetlenné tegyék utólag a saját tevékenységüket. Ezért szükséges világossá tenni, milyen adatok őrzendők meg és adandók át az utódok számára. Az, hogy a közhatalom birtokosai nem törölhetik szabadon a kezelésükben lévő adatokat, korlátozza információs hatalomgyakorlásukat.

Hatalomátadások idején vissza-visszatérő jelenség az iratok megsemmisítése, a számítógépek adatainak törlése, holott a hatalom átadóinak ezt nem lenne joguk megtenni, a hatalommal együtt annak információs bázisát is át kellene adniuk az utódoknak. Forradalmaknak, rendszerváltozásoknak, de egyszerű, választások utáni hatalomátadásoknak is nem kívánatos kísérőjelensége az iratok megsemmisítése. Az NDK politikai vezetésének bukása után, 1989-ben például a kelet-német lakosság arra lett figyelmes, hogy megnövekedett a tömött teherautók forgalma a szovjet laktanyák és repülőterek környékén: az aktákat szállították zúzdákba és fűtőházakba. Sok iratot, amit másképpen nem tudtak megsemmisíteni, egyszerűen négy- vagy nyolcfelé téptek.<sup>55</sup> Sok más országban, így Magyarországon is történhetett 1989-ben, illetve 1990-ben hasonló megsemmisítés.<sup>56</sup>

Az adatok és hordozóik, az iratok jövő számára való elérhetővé tételének három garanciáját vizsgáljuk meg bővebben.

#### 5.1.1. Történeti levéltárak

A bukott politikai rendszerek végnapjaikban az adatok eltüntetésével voltak elfoglalva, a rendszerváltozás utáni szabályozásnak pedig egyik kulcskérdésévé vált, hogy hogyan lehet az adatokat megmenteni, megőrizni. A totalitárius politikai rendszereket demokratikus berendezkedésre váltó országok a totális állam megmentett dokumentumait jellemzően történeti archívumokban őrzik meg. A totalitárius rendszerekben keletkezett aktákat a levéltárosi szakma szerint a lehető legkorábban az új demokratikus hatóságok ellenőrzése alá kell helyezni.<sup>57</sup> Az iratok megsemmisítésétől tartva a fiatal democráciákban sorra fogadtak el olyan törvényeket, amelyek a rendelkezésre álló iratok megsemmisítésének tilalmát és egy

---

<sup>55</sup> Trócsányi Sára: *Forradalom az irattárban. Az információs kárpótlás jogi aspektusai*. Budapest, Holnap Kiadó, 2007., 88, 100.

<sup>56</sup> Erre utal például Boross Péter előadása az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról rendezett konferencián. Megjelent: Halmai Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták*. Budapest, Soros Alapítvány, 2003., 65.

<sup>57</sup> Quintana-jelentés, Levéltárak Nemzetközi Tanácsa, 1993. Ismerteti: Trócsányi i.m., 65-69.

meghatározott szerv részére történő átadásának kötelezettségét írták elő.<sup>58</sup> A megsemmisítést van, ahol nagyon súlyosan szankcionálják.<sup>59</sup>

### 5.1.2. Iratok átadás-átvétele

De nemcsak rendszerváltozáskor, egyszerű hatalom-átadáskor is előfordulnak iratmegsemmisítések, kormányváltáskor vagy egy-egy miniszter lemondásakor is sor kerülhet papírok megsemmisítésére, elektronikusan tárolt adatok törlésére.<sup>60</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban közvetlenül az 1992. évi elnökválasztás után egy újságíró, egy kormányzati dokumentumokat gyűjtő magán-archívum, egy politikai szabadságjogokkal foglalkozó jogvédő szervezet számos más civilvel együtt „ideiglenes korlátozó rendelkezés” (temporary restraining order) kibocsátását követelte annak érdekében, hogy a megbízási idejének legvégén járó Bush-kormányzat számítógépeinek merevlemezein őrzött adatokat ne lehessen törölni. Amellett foglaltak állást, hogy egyrészt a merevlemezeken tárolt adatok nyilvános dokumentumok, amelyeket a történettudomány számára meg kell őrizni, másrészt a lejáró mandátumú kormányzat adatainak törlése a rossz döntésekre vonatkozó bizonyítékok törlését eredményezné. Kérésük, amely eredményes volt, egy közel két évtizedes, a Watergate-szalagok egy részének letörlése óta tartó közéleti vitát elevenített fel.<sup>61</sup> Pár nappal Clinton elnök beiktatása előtt bírósági ítélet<sup>62</sup> állapította meg, hogy a merevlemezeken tárolt adatok nyilvános dokumentumoknak minősülnek, és az azokat kezelő szervek kötelesek ezeket megőrizni. Az ítélet arra is kitért, hogy a számítógépeken személyes jellegű dokumentumok is lehetnek, amelyek nem nyilvánosak. Az ítélet alapján a Fehér Ház számítógépei merevlemezeinek tartalmát mágnesszalagokra kellett menteni, mielőtt a tartalmukat letörölték.<sup>63</sup>

Magyarországon ennek a megelőzésére szolgál a közelmúlt jogalkotásának terméke, amely a kormányzati átadás-átvétel információs oldalát kísérli meg tisztázni. A 2010. évi választást követő kormányváltáskor szabályozta először törvény ezt az eseményt ennyire pontosan. A szabályok a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényben kaptak helyet. Ezek szerint a kormány tagjai és a kormány alárendeltségében működő szervek vezetői átadják munkakörüket, feladat- és hatáskörük gyakorlását és az általuk vezetett szervet az utódoknak.

<sup>58</sup> Lásd például az egykori állambiztonsági szervek tevékenysége során keletkezett aktákhoz való hozzáférésről szóló 1996. évi cseh törvényt, a nemzeti emlékezet intézetéről, a lengyel nép ellen elkövetett bűntetteket üdöző bizottságról szóló 1998. évi lengyel törvényt, a Securitate politikai rendőrségként való leleplezéséről és a saját iratcsomók hozzáférhetőségéről szóló 1999. évi román törvényt, az iratok kezeléséről és a Nemzeti Emlékezet Hivataláról szóló 2002. évi szlovák törvényt, az Állambiztonsági Minisztérium és utód szerve, a Nemzetbiztonsági Hivatal által hátrahagyott iratokban lévő személyes adatok védelméről szóló 1989. évi kelet-német törvényt, az NDK egykori Állambiztonsági Minisztériuma által hátrahagyott iratok kezelésének szabályozásáról szóló 1991. évi német törvényt. Ezeket ismerteti: Trócsányi i. m. 70, 73-75, 81, 84, 93, 98.

<sup>59</sup> Romániában például a Securitate iratcsomóinak, regisztereinek és bármely dokumentumának eltulajdonítása, eltitkolása, meghamisítása, megrongálása vagy megsemmisítése bűncselekménynek minősül. Trócsányi i. m., 82.  
<sup>60</sup> A közelmúlt magyar történelméből lásd például: 2001. február 22-i hír: „Megsemmisített iratok zsákokban. Iratmegsemmisítés miatt vizsgálat indult az FVM-ben”, vagy 2010. június 18-i MTI hír: „Iratmegsemmisítés nyomaira bukkantak a volt Miniszterelnöki Hivatal Báthory utcai épületében.”

<sup>61</sup> Anne Wells Branscomb: *Who Owns Information? From Privacy to Public Access*. New York, Basic Books, 1994., 159.

<sup>62</sup> *Armstrong v. Executive Office of the President, D.C.*, No. 89-142 (CRR), decision of 6 January 1993; 61 U.S.L.W. 2427; 93 U.S. Dist.

<sup>63</sup> Az ítélet végrehajtása nem feltétlenül történt meg maradéktalanul, egyesek szerint a megőrzendő adatok, köztük dátumok egy része elveszett. Branscomb i.m., 227.



Ennek keretében az átadók széles körű, a törvényben meghatározott tartalmú dokumentációt adnak át, és teljes körű személyes felelősséget vállalnak az általuk tett nyilatkozatok és az átadott, ismertetett adatok, információk, tények, okiratok, dokumentumok valóságtartalmáért, teljeskörűségéért és az érdemi vizsgálatra alkalmas voltaért. Az átadók a hatáskörük gyakorlásának megszűnését követően is kötelesek tájékoztatást adni és az átvevők rendelkezésére állni, ha tények vagy adatok tisztázása válik szükségessé. A törvény arról is rendelkezik, hogy az átadás-átvétel során az átadó a szervnél foglalkoztatott legmagasabb beosztású, az információtechnológiáért felelős vezető közreműködésével adja át teljeskörűen az általa vezetett szerv információtechnológiai infrastruktúráját, rendszereit, ide értve a szerv feladatainak ellátásához, illetve működésének biztosításához szükséges valamennyi alkalmazást és az általa kezelt adatvagyonot. Ezt nevezi a törvény informatikai átadás-átvételnél. Az ilyen eljárások törvényben való rögzítése bejártotabb demokráciákban feleslegesnek tűnhet, ám ha felmerülhet az adatoknak az utódok előli eltüntetésének a veszélye, akkor alkotmányosan mindenképpen szükséges.<sup>64</sup>

### 5.1.3. A kormányülések dokumentálása

Bár a joggyakorlatban és a szakirodalomban jellemzően információszabadság-témaként merül fel,<sup>65</sup> a kormányülések kötelező dokumentálását is az információs hatalommegosztás indokolja. E téren az egyes országok nagyon különböző megoldásokat követnek. Néhány ország alkotmánya csak megemlíti a kormányülésen készült jegyzőkönyveket, más alkotmányok pedig kifejezetten előírják, hogy készülnie kell ilyen jegyzőkönyvnek.<sup>66</sup> Más országokban alacsonyabb jogforrási szinten rendezik e kérdést.<sup>67</sup> A kormányüléseket dokumentáló iratok nem feltétlenül nyilvánosak, azokat megőrzik, és általában csak utóbb válnak megismerhetővé<sup>68</sup>, ám az, hogy készüljön a kormányüléseken történekről megfelelő

---

<sup>64</sup> A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, 6. §. A 2010. évi átadók az átadás-átvételi dokumentáció jelentős része tekintetében az információszabadság eszközeivel is éltek: honlapjukon közzétették.

<sup>65</sup> Lásd például: A kormányülések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás, *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1999*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2000., 293-302.; Borók György: A kormánydöntés közérdekűsége. In: *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, Tom. XXXVIII-XXXIX, Ann. 2001-02., Budapestini, ELTE,; Földes Ádám: Adatvédelem és információszabadság. Fórumhozzászólás. *Fundamentum*, 2004. 4. szám, 62-66.; 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>66</sup> Előbbire példa a finn alkotmány, amely úgy rendelkezik, hogy a kormányülésen résztvevő miniszterek felelősek az üléseken hozott döntésekért, kivéve, ha a miniszter az elfogadott határozattal nem értett egyet, és ezt a tényt a jegyzőkönyvbe felvetette. Utóbbi példája a svéd alkotmány, amely egyrészt megköveteli, hogy a kormány üléseiről jegyzőkönyv készüljön, másrészt előírja, hogy az ülésen elhangzott különvéleményt a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell. Forrás: 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>67</sup> A Német Szövetségi Köztársaság kormányának ügyrendje kimondja, hogy a szövetségi kormány üléséről feljegyzést kell készíteni. [Geschäftsordnung der Bundesregierung (GMBI. S. 137)] A görög kormányülésről készült összefoglalónak tartalmaznia kell a kormányülés helyét, időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a kormány tagjai által benyújtott javaslatok, jelentések rövid leírását, és az azzal kapcsolatban elhangzott miniszteri álláspontokat, továbbá a kormány döntését a szavazati arányokkal együtt. (63/2005. számú kormányrendelet 7. és 8. cikkei) A lengyel kormányügyrend a minisztertanácsi üléseket követően az ott készült hangfelvétel alapján jegyzőkönyv készítését írja elő, amely egyrészt az ülésen elhangzottakat, másrészt az ott elfogadott valamennyi döntést rögzíti [37. § (1) bekezdés]. Forrás: 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>68</sup> Új Zélandon például a kormányüléseken elhangzottak főszabály szerint nyilvánosak.

dokumentáció és azt ne lehessen megsemmisíteni, sőt, meg kelljen őrizni, a kormány információs hatalmának a megosztását (és nem a hatalomgyakorlás átláthatóságát) szolgálja. Az iratok ettől nem válnak megismerhetővé bárki számára, ám önmagában attól, hogy léteznek, és szükség esetén, akár évtizedekkel később is elővehetők, időben megosztottá válik a kormány információs monopóliuma.

A kormányülések dokumentálásának magyarországi története rendkívül tanulságos. A Magyar Országos Levéltár őrzi az 1867-1945 közötti és külön az 1945 utáni kormányüléseken elhangzott hozzászólásokat, észrevételeket, javaslatokat. A rendelkezésre álló iratanyag majdnem teljes, mintegy 95%-os, az elhangzottakat stilizáltan, tömörítve tartalmazza.<sup>69</sup> Az 1945 utáni kormányülések jegyzőkönyvei – követve a korábbi hagyományokat – is összefoglalva, tömörítve tartalmazzák az elhangzott hozzászólásokat. Igaz, ezek információtartalma, tekintettel arra, hogy nem a Minisztertanács ülése volt a politikai viták és a döntéshozatal legfontosabb színtere, a jelenlegihez képest igencsak csekély volt. A jegyzőkönyvek szabadon kutathatók és tanulmányozásukra évente közel ezer kutatói adatkérés érkezik.<sup>70</sup> A kormányüléseken elhangzottak dokumentálásának, a dokumentumok megőrzésének módjával kapcsolatos kormányzati gyakorlat változásai jól nyomon követhetők az 1990-től működő kormányok ügyrendjeinek módosulásain; a kormányülések dokumentálásának mikéntjéről ugyanis a kormányhatározat formájában megjelenő – gyakorta módosított – ügyrend rendelkezett. Az 1990-es parlamenti választások nyomán hivatalba lépő kormány üléseiről szó szerinti jegyzőkönyvet valamint összefoglalót kellett készíteni.<sup>71</sup> Két évvel később megszüntették a szó szerinti jegyzőkönyvezést, így a kormányülések dokumentálására a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára által készített összefoglaló szolgált.<sup>72</sup> 1994-től a kormány üléseiről összefoglaló és hangfelvétel készült, az összefoglaló eredeti példányát és a mellékleteket, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Hivatal őrizte; ezek az iratok nem voltak selejtezhetőek, kezelésükre a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló rendelkezéseket kellett alkalmazni.<sup>73</sup> Mintegy tíz hónappal később az ügyrend ismételt módosítása a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást törölte.<sup>74</sup> 1996 áprilisában e kérdés a közbeszéd részévé vált, és még ebben a hónapban visszaállította a kormány a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást.<sup>75</sup> Az 1998-ban megalakult kormány ülésein sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv nem készült, csupán egy összefoglaló, amely tartalmazta a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges

---

<sup>69</sup> A Magyar Országos Levéltár főigazgatójának tájékoztatása az adatvédelmi biztos részére. *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1999.* Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2000., 293. Ennek némileg ellentmond Mikszáth Kálmán tudósítása, amely szerint „Az első miniszteri tanácsokról nem is igen vezettek még jegyzőkönyveket. De fölösleges is lett volna. Mert vagy ott volt Deák és akkor úgysem ért semmit, a mit határoztak.” Mikszáth Kálmán: *Az én kortársaim.* Budapest, 1904., 85.

<sup>70</sup> A Magyar Országos Levéltár főigazgatójának tájékoztatása az adatvédelmi biztos részére. ADATVÉDELMI BIZTOS 2000, 293.

<sup>71</sup> 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat.

<sup>72</sup> 1025/1992. (V. 5.) Korm. határozat.

<sup>73</sup> Az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 83. és 88. pontja.

<sup>74</sup> 1070/1995. (VII. 29.) Korm. határozat.

<sup>75</sup> 1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat.

ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést.<sup>76</sup> 2002 júniusától a kormány üléseiről ismét összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készült.<sup>77</sup> A hangfelvétel ettől kezdve digitálisan került rögzítésre CD-kre, megkönnyítve a kezelését és tárolását. A felvételt a 2002-ben létrejött kormány megalakulását követően a kormánytagok kérésére többször is visszahallgatták, illetve abból kivonatot készítettek, vagyis használták.<sup>78</sup> A rendszerváltozás utáni másfél évtized során a kormányok tehát saját belátásuk szerint, rendszeresen módosították az üléseken elhangzottak rögzítésére és a kormányülések iratainak kezelésére vonatkozó szabályokat. Ezek a változtatások esetlegesek voltak, ezért az ülések dokumentálására vonatkozó, következetesen érvényesülő gyakorlat nem alakult ki. Az AB ezt alkotmányellenesnek találta, megállapította, hogy az Országgyűlésnek törvényben kellett volna szabályoznia a kérdést. A testület azt hangsúlyozta, hogy a közhatalmat gyakorló intézmények kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat ellátásával kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell az adatokat. Érvelését az információs szabadság mellett a jogállamiságra és a kormánynak az Országgyűlés előtti felelősségére alapozta.<sup>79</sup> A kormány a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére törvényjavaslatot nyújtott be, amely a kormány akkor hatályos ügyrendjéhez képest ismét visszalépést eredményezett volna: ugyan törvényi szinten kívánta szabályozni a kérdést, ám elhagyta volna a kormány ülésein való hangfelvétel készítésének kötelezettségét, sőt a kormányülésen elhangzottakat semmilyen módon nem tette volna kötelezővé rögzíteni. Csak az ülésen részt vevő személy kifejezett kérésére kellett volna dokumentálni a véleményét, így a döntéseket alátámasztó indokok és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjai nem, vagy csak kivételesen kerültek volna rögzítésre.<sup>80</sup> A törvényjavaslat vitája során az eredeti javaslat módosult, és az elfogadott törvényt végül előírta a hangfelvétel és az összefoglaló készítésének és megőrzésének kötelezettségét.<sup>81</sup> A 2010-ben megalakult új Országgyűlés e törvényt hatályon kívül helyezte, ám a szabályozás helyébe lépő új törvény szó szerint átvette a korábbi szabályozást, tehát a hangfelvétel készítésének kötelezettségét továbbra is törvényi szinten írta elő.<sup>82</sup> A kormány ügyrendjéről szóló, pár héttel később megjelent kormányhatározat viszont – a törvényi szabályokkal ellentétben – kifejezetten fakultatívvá tette a hangfelvétel-készítést, kevésbé érthető megfogalmazásban úgy rendelkezik, hogy „A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.”<sup>83</sup> A kormányhatározat és az ugyanezen kormány parlamenti többsége által elfogadott törvény közötti ellentmondás egyelőre nem oldódott fel.

Már a 2006-ban megalkotott szabályok is rögzítették, hogy a kormány ülései – eltérő döntés hiányában – nem nyilvánosak. Lehetetlenné tenné ugyanis a kiegyensúlyozott és az

---

<sup>76</sup> 1090/1998. (VII.15.) Korm. határozat.

<sup>77</sup> 1092/2002. (VI. 8.) Korm. határozat.

<sup>78</sup> Borók i.m., 245.

<sup>79</sup> 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>80</sup> T/1202. számú törvényjavaslat (2006-2010-es országgyűlési ciklus).

<sup>81</sup> 2006. évi LVII. törvény 13/A. §.

<sup>82</sup> 2010. évi XLIII. törvény 17. §.

<sup>83</sup> 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 83. pont.

illetéktelen befolyástól mentes kormányzati működést, ha jogszabály a kormányülések nyilvánosságát írta elő. Ezzel egybecsengően (a törvényi szabályozást megelőzően) mind az adatvédelmi biztos, mind az Alkotmánybíróság időben korlátozhatónak vélte az információ szabadságát, egyfajta késleltetett nyilvánosságot tartott csak szükségesnek.<sup>84</sup> Bár ők a nyilvánosságra és annak késleltetett voltára helyezik a hangsúlyt,<sup>85</sup> az elsődleges kérdés az, hogy ilyen dokumentumokat kelljen létrehozni, és meg kelljen őrizni az utókor számára. Önmagában az adatok megőrzése szükséges feltétele annak, hogy később akár nyilvános legyen, akár – esetleg ennél korábban – mások (más hatalmi tényezők) megismerhessék és döntéseket alapítsanak rájuk.

## 5.2. A diktatúra titkosszolgálati tevékenységének megismerhetősége

Egy diktatúra után eljövendő rendszer saját legitimitását részben az előző rendszertől való elhatárolására, attól való megkülönböztetésére alapozza. Ennek részeként igyekszik feldolgozni és megismerhetővé tenni azt, hogy kik és miképpen szolgálták ki az új rendszer szempontjából elfogadhatatlan módon a régi rendszert. A múlt megismerésének egyik fontos területe tehát ez: a diktatúra rendszerváltozás utáni megismerhetősége, amely azért különösen érzékeny kérdés, mert jellemzően az új rendszerben is élő, esetenként közéleti tevékenységet is folytató személyek adatait is érinti. Olyanokét, akik a diktatúrát kiszolgálták, és olyanokét is, akik annak lebontása ellen küzdöttek, de a diktatúra elnyomó önvédelmi mechanizmusa részeként megfigyelték őket, ezért adataik szerepelnek ezekben a nyilvántartásokban.

### 5.2.1. A besúgók adatai megismerhetőségének igénye és megengedhetősége

Hosszú évek óta időről időre fellobban a vita, hogy elfogadható-e a volt besúgók kilétének nyilvánosságra hozatala. A nyilvánosságot pártolók érvei egyének és sokak alapvető igényeire vezethetők vissza: ezért vagy azért *tudni* akarnak. Meg akarják ismerni a történelmet, saját múltjukat, a döntéshozókat, esetleg csak kárörvendően tudni akarják egy híres ember erkölcsi megingásán. Ezen igények egy része érthető és el is fogadható, más részük viszont nem sokban különbözik az ókori arénákban a rabszolgákat elfogyasztó oroszlánok felett gyönyörködők tömegétől. A közhivatalt nem viselő híres emberről és rokonságáról szóló ügynökhírek hasonló társadalmi igények miatt söpörnek végig időről időre a közéleten. Ezek az emberi igények léteznek, ám nem mindegyik igény tekinthető legitimnek a jogállamban.

<sup>84</sup> Földes Ádám ezzel az állásponttal vitatkozik: Földes i.m., 64-65.

<sup>85</sup> Az adatvédelmi biztos nem is tartja alkotmányos követelménynek a hangfelvétel vagy szó szerinti jegyzőkönyv készítését, csupán azt, hogy ennek rendezettnek kell lennie és legalább hosszabb idő után nyilvánosságra kell kerülnie. Nem is tehet mást, hiszen ő az információs szabadság – és nem az információs hatalommegosztás – biztosja. „Nem tekinthető alkotmányos követelménynek, hogy a kormányzati ülésekről teljes körű dokumentáció, azaz szó szerinti jegyzőkönyv, hang- vagy/és képfelvétel készüljön. A kormányülések dokumentálásának módját a jogalkotó többféleképpen is meghatározhatja. Tekintettel kell lennie azonban arra, hogy a kormány mint testület nem magánemberek gyülekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Működésének tartalmi dokumentálása – és nem pusztán döntéseinek közzététele – kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt elengedhetetlen.” (A kormányülések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás, 1999. július 16., Az adatvédelmi biztos beszámolója 1999., 293-302.) Később ugyanő, ám már nem mint országgyűlési biztos, hanem mint az Eötvös Károly Intézet elnöke alkotmányossági szempontból szükségesnek látta az elhangzottaknak az összefoglalónál pontosabb rögzítését. Lásd: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=131> [2010. július 6.]

Az ügynökmúlt nyilvánosságával szemben felhozott jogi érvek leggyakrabban adatvédelmi természetűek, abban foglalhatóak össze, hogy ezek az ismeretek személyes adatok, amelyeket általában nem lehet nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi érvelés ebben az esetben azonban inkább rossz, sokszor befejezetlen, a levegőben lóg. Nem veszi figyelembe, hogy vannak különböző érdekek miatt nyilvános személyes adatok is, mert az a személyes adat nyilvános, amit ilyenné tesz az Országgyűlés, vagy az, akiről az adat szól. Persze nem a közérdeklődés az, ami nyilvánossá teszi az adatot, és nem is az, hogy az adat alanya mennyire elvetemült. Nem az tehát a megkülönböztetés alapja, hogy valaki besúgó volt-e vagy a besúgókat alkalmazó személy. És nem is kizárólag aszerint kell megítélni a nyilvánosságra hozatalt, hogy kit és mivel zsaroltak meg, és ki csinált valami ma már elítélendőt önszántából, mindenféle kényszer nélkül.

A nyilvánosságra hozatal lehetőségét első megközelítésben annak célja dönti el. Vannak célok, amelyek indokolják a nyilvánosságot, és vannak, amelyek ezt nem eredményezhetnek, mert a cél – még ha nemes is – jogi szempontból nem elfogadható. Alkotmányos jogok, értékek és más érdekek konfliktusáról van szó. A konfliktus olyan, hogy az egyik csak a másik kárára érvényesülhet, ha az egyiket előnyben részesítjük, akkor a másikat egyúttal korlátozzuk. Nem olyan különleges dolog ez, a jogrendszer igen tekintélyes részében ilyen konfliktusokat old fel. Vannak azonban a jogrendszernek olyan rendezőelvei, amelyek valamiféle hierarchiát állítanak fel a konfliktusba kerülő jogok, értékek és érdekek között, egyesek mindig kénytelenek meghajolni a magasabb szinten védettek előtt. Ügynökügyben a személyes adatok védelméhez való jog áll a konfliktus egyik oldalán, vele szemben pedig az e jog korlátozásával elérendő célokat találjuk. Ezek egy része elfogadható, mások csak korlátozásokkal fogadhatóak el, és vannak, amelyek nem szolgálhatnak alapvető jog korlátozásának indokául:

A megismerés számba veendő céljai a következők lehetnek:

*Az egyén információs kárpótlása.* A jogállami fordulatot megelőző időszakban az egyének kiszolgáltatottsága részben információs jellegű volt: olyanok tudtak szinte mindent róluk, akiről szinte semmit nem lehetett tudni. Az egyéni szintű információs kárpótlás – az adatvédelem eszközeivel – igyekszik ezt az egyenlőtlen információs helyzetet egyensúlyba állítani: az, akiről mindent megpróbáltak tudni, megtudhatja, hogy mit tudtak róla, és azt is, hogy ki volt a tudás birtokában. Ezt a levéltári korlátozott nyilvánosság szolgálná, amelyben mindenki megismerheti a vele összefüggő aktákat, és amely megengedi azt, hogy az áldozat azt kezdjen az árulójával kapcsolatos adatokkal, amit akar, hiszen azokat azért ismerhette meg, hogy helyreálljon az egyenlőtlen információs helyzet. Ezt a hatályos jog csak korlátozottan biztosítja.

*A közös múlt megismerése (kollektív információs károótlás).* Míg a személyes múlt feltárását az egyéni információs kárpótlás, addig a közös múlt feltárását a történelemtudomány valósíthatja meg. Ennek a célnak is van alkotmányos alapja, az adatvédelem a tudományos élet szabadságával ütközik. A konfliktus feloldása a jogalkotó feladata, úgy, hogy lehetővé

teszi a tudományos kutatást és a kutatás eredményeinek bemutatását, de egyúttal nem veszi semmibe a személyes adatok védelméhez való jogot sem. Olyan szabályokat kell alkotni, amelyek alapján a történészek a lehető legszélesebb körben férhetnek hozzá a személyes adatokat is tartalmazó dokumentumokhoz, de nem publikálhatnak mindent, amit a besúgókról az aktákban találtak. Hogy mit publikálhatnak, egy igen puha szabály alapján kell eldönteni: azokat az adatokat, amelyek a múlt megismeréséhez szükségesek, amelyek nélkül a feltárt történelmi összefüggés vagy bemutatandó esemény nem lenne értelmezhető. Aki a történelemben csak a tömeg egy tagjaként kap szerepet, annak kiléte nyilván nem hozható ezen teszt alapján nyilvánosságra, akinek a személye viszont fontos lehet, azé felfedhető. Ez pedig a bemutatandó történelmi összefüggéstől, eseménytől, a besúgó ezekhez való viszonyától függ, és minden esetben a történész egyedi mérlegelését igényli. Függ ugyanakkor mindez a történészi módszertantól is, az általános szintű társadalomtörténeti és a mikrotörténeti kutatások szempontjai eltérőek.

*A jelenlegi hatalomgyakorlás átláthatósága.* A hatalom mindannyiunké, gyakorlását meghatározott időre erre vállalkozók kezébe adjuk, cserébe megillet bennünket a hatalomgyakorlás folyamatos ellenőrzésének joga, és ha kell, leválthatjuk a hatalom gyakorlóit. Mivel azonban ők is emberek, ellenőrizhetőségük személyes adataik védelméhez való joguk korlátozásával valósítható meg. A korlátozás alkotmányos alapja az információszabadság, de ez sem eredményezhet teljes nyilvánosságot. Az adatalanyok helyzete a döntő, de ebből a szempontból nem a múltbeli, hanem a jelenlegi szerepük, az, hogy milyen funkciót vállalnak. A hatalomgyakorlásuk megítéléséhez szükség lehet az elmúlt rendszerbeli életük ismeretére, ez a nyilvánosságra tartozik, ám ha jelenleg nem töltenek be olyan pozíciót, amely ilyen nyilvánosságot igényelne, akkor ez az igény nem létezik. Az érintett jelenlegi pozíciója és annak a múlthoz való viszonya kell, hogy a nyilvánosságra hozatalról való döntés alapját képezze. Ez a cél megfogalmazható úgy is, mint a *közélet tisztán tartásának igénye*, ami azt fejezi ki, hogy a jelenlegi közéletben ne tölthessenek be szerepet azok, akik korábban ma már elfogadhatatlanul cselekedtek, mert az méltatlan, így összeférhetetlen az adott funkcióval. Itt a cél nem a megtorlás, hanem a méltatlan személyek távol tartása a hatalomtól. Az ügynökmúlt ilyen következménye elfogadható, teljes nyilvánosságot mégsem igényel, mert nem kell hozzá egy állandóan nyilvános lista, amelyen mindenki szerepel, elég, ha csak akkor keresik meg az adatokat, amikor egyáltalán felmerül az összeférhetetlenség kérdése az érintett pozícióvállalása miatt.

Számba kell vennünk alkotmányosan vitatható vagy egyenesen igazolhatatlan célokat is:

*A diktatúra kiszolgálóinak megbüntetése.* Személyes adatok nyilvánosságra hozatalával büntetni is lehet, ez az alapja minden megszegyenítő büntetésnek. Jogállamban azonban utólag jogellenessé tenni valamely cselekményt nem lehet, megbüntetni a volt ügynököket és társaikat a jelenlegi jogi keretek között nem szabad. A kötelező nyilvánosságra hozatal azonban mégis egyfajta hátrányokozásként, büntető jellegű szankcióként is értékelhető, amely valószínűleg nem állná ki az alkotmányosság próbáját. Amit tettek, akkoriban nem volt tilos, sőt, egyenesen elvárt volt, ha nem is a társadalom többsége, de legalábbis azon hatalom részéről. Nem lenne példa nélküli az utólagos büntethetőség tétel, a háborús bűnösök e nélkül

nem lettek volna utólag felelősségre vonhatók. Csakhogy erre kivételes esetben kerülhet csak sor. Ehhez azonban fel kell vállalni azt, hogy az állam ezt a formulát alkalmazva utólag szankcionálja az állambiztonsággal való együttműködést.

*Elejét venni a találgatásoknak.* Sokak szerint a besúgóknak lenne a legjobb, ha egyszer és mindenkorra minden nyilvános lenne, senki nem lenne többet zsarolható, mindenki egyszerre bukna le, és az egészet elfelejthetnénk végre. Nem kell ezt a döntést átvállalnia a többségnek. És mivel ennek az érvnek semmiféle alkotmányos alapja nincs, alapvető jog korlátozására alkalmatlan.

*A többség információéhségének kielégítése.* Ez egy jogi szempontból gyenge, alkotmányosan nem is elfogadható, a társadalomban mégis erőteljes érv: a közvélemény tudni akarja, hogy a híres emberek erkölcsileg feddhetetlenek-e. Azonban a híres emberek, akik nem gyakorolnak közhatalmat (művészek, sportolók, pletykalapok szereplői), csak azért élnek a nyilvánosság előtt életük egy részét, mert így döntöttek. És az is az ő döntésük, hogy életük mely részét tárják a nyilvánosság elé, a közvélemény igénye ezt közvetlenül nem befolyásolja. Akik viszont ebben a körben maguk is a nyilvánosság alakítói, azok esetét némiképp másképp lehet megítélni. Azokban az esetekben, amelyekben pl. a híres íróról, filmrendezőről derült ki az ügynökmúlt, inkább a társadalom tisztulása, semmint közösségi sérelem következett be.

A felsorolás biztosan folytatható lenne, a fenti célok egy része megalapoz valamilyen nyilvánosságot, de nem a teljeset.

Az adatvédelemre alapozó, a nyilvánossággal szemben kialakított érvelés gyengesége azonban nem csak a vele szemben álló érvek, a megismerhetővé tétel lehetséges céljainak gyakori figyelmen kívül hagyásában áll. Másik hibája, hogy nem veszi figyelembe az elhunytakat. A besúgók nagy része idős ember, sokan nem is élnek már. Az adatvédelmi szabályok viszont csak az élők adataira vonatkoznak, aki nem él, annak nincsenek személyes adatai. Ráadásul ha ezek az ismeretek egy állami szerv kezelésében állnak, akkor az érintett halálával – a törvény alapján – azonnal közérdekű adattá, és ha valami nem írja elő bizalmas kezelésüket, egyúttal nyilvánossá is válhatnak.

Az érvelés harmadik gyenge pontja, hogy azzal a kritikával kell folyton-folyvást szembenéznie, hogy az adatvédelem csak a bűnözők, a gonoszak, a rossz emberek oldalán áll, az ő jogaikat pedig nem kellene annyira védeni. Ez, persze, nem helytálló.

Létezik azonban a nyilvánossággal szemben egy olyan érv, amely nyilvánvalóan nem a besúgó jogainak a védelmét tartja szem előtt, hanem azoknak a jogainak a védelmét helyezi előtérbe, akik nem voltak érintettjei a megfigyeléseknek - sem aktív, sem passzív félként. Az áldozatok között is vannak olyanok, akik nem akarják megismerni sem a róluk jelentők nevét, sem jelentéseiket. Vannak olyanok, akiket nemcsak hidegen hagy az, hogy ki volt besúgó, hanem kifejezetten nem akarják megtudni, és ez az igény kielégítetlen marad. Minden szabadságjognak, így az ismeretek megszerzése szabadságának is van negatív oldala, vagyis mindenkinek joga van a külvilág ismereteitől elzárkózni. Ha nem akar tanulni, nem tanul, ha

nem akar olvasni, nem olvas. (Ennek persze vannak objektív határai, a társadalmi együttélés feltételeinek megteremtése miatt kötelező egy ideig iskolába járni és ott ezt-azt elolvasni.) A nyilvánosság azonban a besúgók kilétét ráerőlteti mindenkire. Aki egyébként egy kicsit is tájékozott akar lenni a világban - mondjuk tudni akarja, hogy kik nyerték a választásokat –, és ezért bekapcsolja a híradót, kinyit egy újságot, nem tud elmenekülni az általa nem kívánt ismeret elől. Az a nyilvánosság, amit a sajtó valósít meg, elénk tolja az információt, ki sem kell nyújtani érte a kezünket, ha szenzációról van szó, akkor a megismerés már nemcsak lehetőség, hanem elkerülhetetlen, szinte kényszerűség.

A besúgók környezetének is joga van a nem tudáshoz, nem biztos, hogy bármilyen indokkal elfogadhatóvá tudunk tenni egy olyan törést valakinek az életében, ami annak a következménye, hogy kiderül, édesapja, akinek a múltjáért nem felel, besúgó volt. A besúgó családtagjai maguk is áldozatai voltak a rendszernek, ezért szempontjaik, tudáshoz vagy a nemtudáshoz való jogukat az egyáltalán nem érintettekhez képest több garanciának kellene öveznie.

Nem szabad eltitkolni bizonyos személyek múltját a nyilvánosság elől, és vannak olyanok, akikét híresztelni is kell. De semmi sem indokolja, hogy mindenkiét ugyanolyan mértékben nyilvánossá tegyük. Egy politikusnak nem lehet ugyanaz a megítélése, mint a házmesternek. A házban lakó néinek meg kell engedni, hogy megtudja, mit tett vele a házmester, de nem kell tudnia mindenkinek, szemben a politikus múltjával, aki ma is befolyásolja a közéletet. Minden adat nyilvánosságra hozhatóságának vagy hozandóságának eldöntésekor először azt kell megítélni, hogy milyen célt szolgálna a megismerhetőség, és hogy e cél indokolja-e a nyilvánosságot. A következő lépés annak vizsgálata, hogy az ismeretet nemcsak megismerhetővé kell-e tenni, hanem kifejezetten rá is kell kényszeríteni másokra. Ha ez utóbbi kérdésre a válasz nemleges, meg kell tiltani a híresztelést. Természetesen a tesztek át kell ültetni a pozitív jogba, addig is a név- és listaközzétevőknek a jelenlegi jogi keretek között kell azokat elvégezniük. A nemtudás joga mindazonáltal nem lehet abszolút, nem lehet, különösen nem államilag garantálni, hogy a nem kívánt tudásnak biztosan nem kerülünk birtokába. Az állam feladata annyi, hogy támogassa a nemtudás jogát.

### *5.2.2. Az állambiztonsági iratok megismerhetősége*

A megismerhetővé tételt illető elvi megállapítások után tekintsük át a tárgyra vonatkozó hatályos szabályozást! A kérdést jelenleg az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény szabályozza, meglehetősen ellentmondásos módon.

A törvény célja, hogy az elmúlt rendszer állambiztonsági szolgálatai tevékenységének megismeréséhez és az áldozatok információs kárpótlásához járuljon hozzá, ezt azonban csak féloldalasan teszi meg. Elsősorban azért, mert – helyesen – figyelembe veszi az érintettek információs önrendelkezési jogát, továbbá az ország szuverenitásához és törvényes rendjének garantálásához fűződő a jogállam nemzetbiztonsági érdekeit is, ám a bizalmasság és a nyilvánosság közötti mérlegelést nem feltétlenül helyesen végzi el.



A törvény hatálya azokra az iratokra és adatokra terjed ki, amelyek 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek működésével összefüggésben a különféle belügyi és honvédelmi államvédelmi szerveknél keletkeztek és irattári anyagába tartoztak. Ezeket az adatokat kellett átadni az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának (a továbbiakban: levéltár).

#### 5.2.2.1. Az állambiztonsági iratokban szereplő érintettek kategóriái és megismerési jogai

Az iratokban szereplő adatok alanyait, az ügynevezett érintetteket, vagyis az olyan természetes személyeket, akinek személyes adata a levéltár kezelésében levő iratokban bármilyen jogcímen szerepel a törvény a következő kategóriákba sorolja:

- a) A megfigyelt személy az a természetes személy, akiről az állambiztonsági szervezetek célzottan, nyílt vagy titkos információgyűjtés során adatokat gyűjtöttek.
- b) A hivatásos alkalmazott az a személy, aki az állambiztonsági iratokat keletkeztető szervezetekkel hivatásos szolgálati viszonyban állt.
- c) A hálózati személy az, aki az állambiztonsági szervezetek számára titokban, fedéssel és fedőnévvel jelentést adott, vagy ilyen jellegű beszervezési nyilatkozatot írt alá, vagy ilyen tevékenységért előnyben részesült.
- d) Az operatív kapcsolat, akit az e törvény hatálya alá tartozó iratokat keletkeztető szervezetek „társadalmi kapcsolatként” vagy „alkalmi kapcsolatként” tartottak nyilván.
- e) Végül a harmadik személy az olyan természetes személy, aki nem számít megfigyeltnek, hivatásos alkalmazottnak hálózati személynek vagy operatív kapcsolatnak, de akiről az állambiztonsági szervezetek adatokat kezeltek. Ezek lehetnek például a megfigyelt személy kollégái, hozzátartozói, akik szükségképpen a megfigyelés – közvetett – áldozatai voltak.

A különböző alanyi köröknek más és más terjedelmű joga van a levéltári adatok megismerésére és nyilvánosságra hozatalára.

Először is, a megfigyelt, a harmadik személy, a hivatásos alkalmazott, az operatív kapcsolat és a hálózati személy megismerheti és nyilvánosságra hozhatja a levéltárban kezelt iratban szereplő, kizárólag vele kapcsolatba hozható személyes adatokat.

Másodszor, a megfigyelt személy megismerheti a vele kapcsolatba hozható hálózati személyről, operatív kapcsolatról és hivatásos alkalmazottról az annak azonosításához szükséges adatokat.

Harmadszor, a megfigyelt személy, illetve a harmadik személy megismerheti és a harmadik személy, illetve a megfigyelt személy hozzájárulásával nyilvánosságra hozhatja a megfigyelt és a harmadik személy között történt személyes érintkezéseket rögzítő vagy leíró adatokat. Ilyenek lehetnek például a személyes találkozásról, beszélgetésről gyűjtött adatok.

#### 5.2.2.2. A tudományos kutató megismerési jogai

A tudományos kutató, aki rendelkezik a Levéltári Kuratórium által kiadott kutatási engedéllyel, a tudományos kutatás szabadságának alkotmányos joga alapján szélesebb körű megismerési jogosítványokkal rendelkezik. A tudományos kutató főszabály szerint minden adatot megismerhet, korlátozások csak a különleges adatok tekintetében állnak fenn.

A tudományos kutató az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre és szexuális életre vonatkozó adatokat az érintett halálozási évét követő harminc év után ismerheti meg (védelmi idő). Ha a halálozás éve nem ismert, a védelmi idő az érintett születésétől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év. A faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre vonatkozó adatokat – a védelmi időn belül – csak anonimizáltan (a személy és az adat közötti kapcsolat felismerését kizáró technikai eljárást követően) ismerheti meg a kutató. Kivételesen a Levéltári Kuratórium engedélyezheti a kutató számára az anonimizálás nélküli megismerést is, ha a megfigyelés célja a faji eredettel, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozással, illetve a vallásos vagy más világnézeti meggyőződéssel összefüggésbe hozható, és a tudományos kutató igazolja, hogy korábban elkezdett, szakmai folyóiratokban megjelent publikációkkal alátámasztott kutatásához ezen adatok megismerése elengedhetetlenül szükséges. (Az ismertetett szabály annyiban legalábbis furcsállandó, hogy a megfigyelés alapvető tárgya éppen a megfigyelt személy világnézeti meggyőződése volt.)

A kutató az általa megismert személyes adatokat csak tudományos kutatás céljára használhatja fel. A személyes adat érintettel való kapcsolatának megállapítását – mielőtt a kutatási cél megengedi – véglegesen lehetetlenné kell tennie. Ennek megtörténteig is külön kell tárolnia azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az a kutatás céljára szükséges. A tudományos kutató személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

#### 5.2.2.3. A nyilvánosság megismerési jogai

A nyilvánosságot a törvény nem proaktív módon, hanem akként biztosítja, hogy bizonyos adatokat kérésre bárki számára megismerhetővé tesz. Anonimizált formában bárki megismerheti és nyilvánosságra hozhatja a levéltárban kezelt iratokat. Az adatok az érintett halálozási évét követő harminc év után (védelmi idő) azonban anonimizálás nélkül megismerhetőek. Ha a halálozás éve nem ismert, a védelmi idő az érintett születésétől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, az irat keletkezésétől számított hatvan év. A különleges adatokra hosszabb védelmi idő vonatkozik, az érintett halálozási évét követő hatvan évig anonimizáltan sem ismerhetőek meg a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a vallásos vagy más világnézeti

meggyőződésre, az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre és szexuális életre vonatkozó adatok. (Ha a halálozás éve nem ismert, a védelmi idő az érintett születésétől számított százhusz év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, az irat keletkezésétől számított kilencven év.)

Nem kell anonimizálni azokat az adatokat,

- a) amelyeket nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló rendezvényeken közszereplésekkel kapcsolatban rögzítettek,
- b) amelyeket már jogszerűen nyilvánosságra hoztak,
- c) amelyek a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükségesek, végül
- d) amelyek megismeréséhez az érintett írásban hozzájárult.

Ezeket az adatokat bárki nyilvánosságra hozhatja.

A c) pontban megjelölt közszereplői minőség kérdése külön megítélés tárgya. A törvény szerint közszereplő az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította. Ha valaki közszereplő hálózati személy, hivatásos alkalmazott vagy operatív kapcsolat azonosításához szükséges adatokat kíván megismerni, a levéltár az érintett közszereplőt nyilatkozat tételére hívja fel, hogy elismeri-e közszereplő minőségét. Amennyiben a felhívás kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az érintett olyan nyilatkozatot tesz, mely szerint közszereplői minőségét nem ismeri el, a levéltár az adat megismerésére irányuló kérelmet elutasítja, ellenkező esetben a megismerési kérelemnek eleget tesz. Ez a törvény egyik legvitatottabb rendelkezése, hiszen az érintett nyilatkozatától függ, hogy alapjogát korlátozza-e a törvény vagy sem. Ugyanakkor a levéltár döntésével szemben bírói jogorvoslatnak van helye, melynek során a bíróság az érintett közszereplői minőségéről állást foglal. Ha a bíróság az érintettet közszereplőnek minősíti, a levéltár a megismerési kérelemnek eleget tesz.

#### 5.2.2.4. A megfigyelt és a harmadik személy megismerhetőséget korlátozó jogai

A megfigyelt és a harmadik személy – akik tulajdonképpen a megfigyelés áldozatai – opt out joggal rendelkeznek adataik mások számára való megismerhetővé tétele tekintetében. Írásos nyilatkozatban legfeljebb az adat keletkezésétől számított kilencven évre megtilthatják az adatok tudományos vagy a nyilvánosság számára nyitva álló kutatását. A megfigyelt vagy harmadik személy halálát követően ezt a jogot az elhunyt hozzátartozója gyakorolhatja, kivéve ha azt az elhunyt írásban megtiltotta vagy azt törvény kizárja. Az iratok megismerésére az a személy is jogosult, akit a megfigyelt vagy harmadik személy halála előtt erre írásban feljogosított.

Az érintett az iratokban szereplő, rá vonatkozó adatok tekintetében helyesbítési jogát az eredeti adat változatlanul hagyása mellett a helyes adatot tartalmazó feljegyzésnek az irathoz történő csatolásával érvényesítheti.

### *5.2.3. Állami történetírás és a kommunista hatalombirtokosok kilétének nyilvánossága*

2014. január elsején lépett hatályba az a törvény,<sup>86</sup> amely felállítani rendeli a Nemzeti Emlékezet Bizottságát. Ezzel annak a társadalmi igénynek kívánt eleget tenni a jogalkotó, amely szerint a magyar történelem 1945 és 1990 közötti pártállami időszakából származó emlékeket nemcsak meg kell őrizni, de azokat fel is kell tární és tisztázni kell azoknak a szerepét, akik a diktatúra működtetésében közreműködtek.

A törvény szerint fel kell állítani a Nemzeti Emlékezet Bizottságát, amely egyrészt tudományos kutatásokat folytat, tudományos igazságok kérdésében döntéseket hoz, ugyanakkor hatásköröket is gyakorol, nemcsak ajánlásokat és jelentéseket készít, de büntetőeljárásokat is kezdeményez, amikor a kommunista hatalombirtoklás fogalmát értelmezi, jogot alkalmaz, és ezt teszi akkor is, amikor személyes adatokat szankciós céllal hoz nyilvánosságra. A bizottság kutató, jogot értelmez és dönt jogi kérdésekben, valamint végrehajt döntéseket.

A Nemzeti Emlékezet Bizottsága „általános hatáskörrel ellátja a kommunista diktatúrák hatalmi működésének, a hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepének a feltárását”, vagyis általános hatáskörébe olyan tevékenység tartozik, amit a történelemtudomány művelői végeznek. A Bizottság egy olyan állami történelmi kutatásokat végző szerv, amelynek megállapításai közhatalmi következményekkel is bír majd.

A bizottság feladata, hogy kutatással alátámasztott átfogó jelentésben meghatározza, hogy mely szerepek, megbízatások, foglalkozások, tisztségek betöltése minősül kommunista hatalombirtoklásnak és mely szervezetek minősültek kommunista hatalombirtokosnak. Ez a tevékenység, ha tudományos alapokon is történik, közhatalmi jelentőséggel bír, hiszen az Alaptörvény szerint „a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat (...) túrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók”. Hogy kik is alkotják azt a személyi kört, akiknek a jogait az Alaptörvény korlátozni rendeli, ez a bizottság állapítja meg, tehát a testület jogot alkalmaz. A testület jogkorlátozó, hiszen az érintettek olyan kijelentéseket és adataik nyilvánosságra hozatalát kötelesek tární, amit mások nem lennének kötelesek elviselni. A törvény szerint a bizottság jelentése és tényállításai bíróság vagy más hatóság előtt önálló jogorvoslattal nem támadhatók meg. Ez alkotmányossági szempontból erősen vitatható, hiszen mindazok, akik jogainak korlátozását eredményezi a bizottság döntése, és azt nem vitathatják, nem támadhatják meg, a jogrendszer védelem nélkül hagyja, önkénynek teszi ki. E tekintetben érdektelen, hogy a jelenlegi jogrendszer morális alapjai szempontból elítélendő cselekményeket elkövető személyek jogorvoslatához való jogáról van-e szó: a jogorvoslat hiánya azokat is megfosztja a döntés vitatásának lehetőségétől, akiknek jogait a bizottság igaztalanul, indokolatlanul, illetve tévesen korlátozta.

---

<sup>86</sup> A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról 2013. évi CCXLI. törvény.

A Nemzeti Emlékezet Bizottsága jogalkalmazó tevékenységének egy speciális esete az, hogy közzéteszi a kommunista hatalom birtokosainak a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó személyes adatait. A személyes adatok közzététele egyfajta szankció, amivel a jelenlegi rendszer a kommunista diktatúra kiszolgálóival szembeni rosszallását fejezi ki, megtorolja a bűnök elkövetését. A jogorvoslat kizárása itt is érvényes. A testület ennél fogva önkényes utólagos büntetéseket szabhat ki és hajthat végre. A „kommunista hatalombirtokos” csupán írásbeli megjegyzést tehet, amit az adataival együtt közzé kell tenni.

## II. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG SPECIÁLIS GARANCIÁI

### 6. Az elektronikus információszabadság

#### 6.1. Az elektronikus információszabadság igénye

Az információ, az ismeretek feletti ellenőrzés, amióta van írott történelmünk,<sup>87</sup> mindig a hatalom és az uralom legfontosabb eszközei közé tartozott, és mi erről zsigerből valamivel többet is tudunk, mint a Lajtától nyugatra élők. A 20. századi diktatúrák megjelenésével,<sup>88</sup> majd ettől függetlenül, az információs technológiák rohamos fejlődésével, növekedni látszott az a veszély, hogy az informáltak még tájékozottabbak, az információtól elzártak, még kiszolgáltatottabbak lesznek; az információs hatalom ollója szétnyílik.<sup>89</sup>

Mindenesetre, miközben az alkotmányba, törvénybe iktatás az alapjogvédelem legújabb fejezete, az információszabadság *gyakorlati*<sup>90</sup> elismerése nélkül nem született volna meg a kései modernitás, azaz nem lett volna szabad szólás<sup>91</sup> és szabad választás sem, és ma is (a jóllehet felvilágosult) abszolút monarchia lenne az uralkodó államforma Európában. Súlyom az információszabadság és a vélemény és a szólás szabadságának viszonyát ugyanígy látja egy rendszerváltás előtti szövegben és azért hátrítja el a politikai jelszó voltát, mert akkor az volt: „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.”<sup>92</sup>

Az elmúlt néhány évtizedben az információs jogok szerte a világon felértékelődtek. A klasszikus szabadságjogok kötelező érvényességét a liberális demokráciákban nem szokták kétségbe vonni, de Németországtól Nagy-Britanniáig sok panasz van az információszabadság alacsony védelmi szintjére, míg másutt (pl. az USA-ban) a személyes privacy

<sup>87</sup> Az adatrögzítés, és ezzel az információs túlhatalom az írásbeliséggel kezdődött.

<sup>88</sup> Németországban a náci az IBM lyukkártya technológiája segítségével, hatalomra jutásukat követően azonnal megkezdték minden német állampolgár adatainak összegyűjtésével, az információs diktatúra kiépítését. K-Európában ez szelektíven, a belső ellenséget és gyanúsakat érintő titkosszolgálati adatbázisok kiépítésével kezdődött jellemzően papíralapú kisipari módszerrel, és a 70-es évek elejétől modernizációs célokkal kiegészülve terjedt ki az elektronikus eszközök alkalmazásával általánossá, de soha nem vált el – ellentétben Skandináviával – a közjó és az uralom célja.

<sup>89</sup> Azaz – fogalmazhatok így is - az információk tekintetében a szegények még szegényebbekké, a gazdagok még gazdagabbá válnak.

<sup>90</sup> Az információszabadság ott lappang, olykor rejtőzik a modern alkotmányosság alapértékeiben, explicit megfogalmazására azonban, ha eltekintünk Svédországtól – meglepő módon – a 20. szd. második feléig kellett várnunk. Lásd: Majtényi László: A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, In: Emberi jogok, Osiris, Budapest, 2003, szerk: Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila, 613. o.

<sup>91</sup> Az információszabadság a nemzetközi jogi dokumentumokban összekeveredik a szólás és a kifejezés szabadságával. Kései elismerése miatt – noha ez logikai képtelenség, hiszen az ismeret megelőzi a véleményt – gyakran a szólásszabadság részjogosítványként értelmezik. A két jog viszonyára lásd pl.: Mason, Anthony: The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information. in: Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams. Ed. Jack Beatson and Yvonne Cripps. Oxford University Press. 2002. Halmai Gábor kitűnő könyve: A véleményszabadság határai, (Atlantisz, 1994) Salman Rushdie szavaival kezdődök: „A szólásszabadság egyszerűen minden, alfa és omega. A szólásszabadság maga az élet.” Ehhez viszont, egyetértve persze, hozzáfűzhetjük, hogy a szólásszabadság alfája az információszabadság.

<sup>92</sup> Súlyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság, Valóság 1988/9.

érvényesülésére.

Az elektronikus információszabadság törvénybe iktatása – összehasonlítva a hagyományos információszabadság alkotmányos elismerésének nehéz, hosszú és máig nem befejezett történetével – ma még nem látszik hasonló horderejű döntésnek, mint az információszabadság joggá válása, ám talán belátható, hogy e-információszabadság nélkül nem képzelhető el az előttünk álló korszakban a deliberatív (deliberatív: tanácskozó, politikai vitát folytató) demokrácia, és általában demokrácia sem. Következik ez abból, hogy a hivatali dokumentumok (akárcsak a magániratok) ma többnyire, holnap kizárólag elektronikus formában készülnek,<sup>93</sup> ebből pedig az következik, hogy a probléma, szigorúan technikai oldalról tekintve is úgy fest, hogy a hagyományos, lényegét tekintve papíralapú információszabadság másodlagossá válik abban az értelemben, hogy *ezt* a jogunkat ma már csak úgy gyakorolhatjuk, hogy az általunk kért dokumentumot, kérésünkre *kiprintelik*, miközben ez már nem *természetes létezési formája* az iratnak.

Az elektronikus információszabadság törvényi biztosításának hosszabb távon egyébként nincs is alternatívája, kivéve, ha a letérnénk a választott jogállami fejlődési pályáról. Egy országban minél később iktatják törvénybe az elektronikus információszabadságot, annál magasabbak a késedelem társadalmi költségei és annál csekélyebbek a társadalmi hasznok. Ugyanez áll ez a szektorális joganyag fejlesztésére is.

## 6.2. Az elektronikus információszabadság fogalma

Az információszabadság alapvető tartalma az, hogy a közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, valamint ezek tevékenységére vonatkozó adatok – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – bárki számára megismerhetők. Az adatok nyilvánossága alapvetően két úton valósulhat meg: egyrészt az adatoknak egy bárki számára elérhető fórumon való közzétételével (proaktív információszabadság), másrészt azzal, hogy kérésre az adatot bárki számára hozzáférhetővé kell tenni. A nyilvánosság proaktív biztosítása azt az igényt hivatott kielégíteni, hogy a társadalom nagyobb csoportjait érintő vagy érdeklő adatok kérés nélkül is megismerhetők legyenek. Ezt szolgálja a közzététel intézménye, amely a közérdekű adatok kezelőit arra kötelezi, hogy minél több adatot kérés nélkül is hozzáférhetővé tegyenek a nyilvánosság számára. Az elektronikus információszabadság szabályai az információszabadság e proaktív fajtájának korszerű jogi kereteit határozzák meg.

Az információszabadság szabályai szerint az állami, önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzé kell tenniük a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat. E közzétételnek számos – elektronikus vagy hagyományos – módja lehetséges: az erre köteles szerv például az általa szerkesztett időszaki kiadványok, közkönyvtárak részére átadott kötetek, beszámolók, prospektusok útján juttathatja el a nyilvánossághoz a közérdekű adatokat. A mai technikai viszonyok között azonban kézenfekvő élni az elektronikus

---

<sup>93</sup> Vajon mi lesz, ha a most keletkező iratokra gondolunk, a nagy nemzeti levéltárak papíros-hegyeivel? És mi lesz a folyton változtatott formátumú elektronikus irattárakkal?



közzététel lehetőségével. A világ korszerű információszabadság-törvényei ezért azt is előírják, hogy mely adatokat kell elektronikus úton közzétenni. Az ilyen adatok akkor is hozzáférhetőek, ha ténylegesen senki sem érdeklődik irántuk. A törvény azonban a tájékoztatás módját egyes, a törvényben meghatározott adatok tekintetében az elektronikus közzétételt állapítja meg.

Az elektronikus információszabadság e felfogásban az információszabadság garanciáinak azon együttese, amelyek az információk elektronikus úton való megismerhetőségét segítik elő. Minden elektronikus információszabadság törvény rendelkezik a közérdekű adatok jól körülhatárolt csoportjának *elektronikus közzétételéről*. Ehhez társul az ugyancsak meghatározott szervek számára a közzétételi kötelezettség. Ki kell találni, aztán folyamatosan karban kell tartani azokat az általános, valamint intézménycsoportokra illetve egyes szervekre irányadó közzétételi listákat, melyek az általuk meghatározott adatok közzétételének kötelezettségét írják elő.

Meg kell oldani az elektronikus módon közzétett adatok könnyebb fellelhetőségét is. Ezért rendelkezni kell központosított *metaadatbázis(ok)*, az adatbázisok adatbázisainak felállításáról, folyamatos karbantartásáról.

Foglalkozni kell az elektronikus információszabadságnak az e szabadságjog hagyományos változatához közelebb eső oldalának elektronikus megvalósulásával: a közérdekű adat megismerése iránti igények *elektronikus előterjesztésének* lehetőségével. A törvénynek lehetővé kell tennie az elektronikus adatigénylést, és meg kell határoznia az ehhez, valamint a teljesítéshez szükséges garanciákat.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvényt a leghatékonyabban a hagyományos információszabadság-törvény módosításával lehet bevezetni. (A magyar jogalkotás útja ettől, sajátos körülmények miatt, eltérő volt, később azonban mégis e megoldást választotta a jogalkotó.<sup>94</sup>) Ennek során gondoskodni kell a hagyományos információszabadság védelméről, és, amennyire lehet, a szabályozásnak technológia-semlegesnek kell lennie, de szolgálnia kell az esélyegyenlőség érvényre jutását, valamint, tekintettel az általánosnak mondható szegénységre, az ingyenes e-hozzáférés állami támogatását is pártolni kell.

### 6.3. Az elektronikus információszabadság szabályozásának elvei

#### 6.3.1. A közzététel elve

A közzététel elve azonos azzal, amit a nemzetközi szakirodalomban „*proaktív információs politikának*”<sup>95</sup> neveznek.<sup>96</sup> A bárki számára megismerhetővé tétel ugyanis nem csupán azt

---

<sup>94</sup> Nekünk először két általános hatályú elektronikus információszabadság törvényünk lett, az 1992. évi LXIII. törvény kiegészült az elektronikus közérdekű adatkérés szabályaival, a proaktív közzétételről pedig külön törvényt fogadott el az Országgyűlés (1995. évi XC. törvény). A 2011-ben elfogadott új adatvédelmi és információszabadság törvény már megszüntette ezt a kettősséget.

<sup>95</sup> Lásd pl: [www.dca.gov.uk/foi/bgch2.htm](http://www.dca.gov.uk/foi/bgch2.htm), <http://www.cfoi.org.uk/>

<sup>96</sup> Prof. Charles Raab szíves közlése szerint ez a proaktív izé az angol nyelvérzékét ugyanúgy sérti, mint a miénket.



jelentheti, hogy kérésre az adatot igénylő részére hozzáférhetővé kell tenni, hanem biztosítani kell, hogy kérés nélkül is megismerhetőek legyenek. Ezt szolgálja a közzététel intézménye, amely a közérdekű adatok kezelőit pozitív cselekvésre ösztönzi abban a tekintetben, hogy minél több kezelésükben lévő adatot kérés nélkül is elérhetővé tegyenek a nyilvánosság számára. A törvény a közzététel elvét a közzeendő közérdekű adatok körének tág meghatározásával, valamint a törvény alapján közzeendő és közzé nem teendő, ám a nyilvánosságra tartozó adatok köre közötti dinamikus átmenetet biztosító rendelkezéssel kívánja elérni. A *dinamikus átmenet* azt jelenti – ami egyébként a magyar jogalkotó egyik újítása –, hogy a tömeges adatigénylés esetében az adott adat (adatsorozat) felkerül a közzétételi listára, azaz állandóan elérhetővé válik.

A közzététellel kapcsolatos szabályok természetesen kiegészülnek az elektronikus közzétételi mód előírásával.<sup>97</sup>

### 6.3.2. A párhuzamosság elve

A jogkiterjesztés drámai kérdéseinek egyike, hogy a szabadság növelése, az adott szabadságtól elzártak számára sokszor a korábbi helyzet romlását jelenti. Ha az elektronikus információszabadság a jelenleginél is ölesebb lépésekkel tör utat magának, lassan fölösleges kolonccá válhatnak az információszabadság olyan hagyományos közlönyei, mint a papíros a telefonos ügyfélszolgálat, a községháza hirdetőablaja, a hangosanbeszélő... és a többi. Az elektronikus információszabadság törvényi előírása a polgárok jogainak minél teljesebb érvényesülését, és nem korlátozását kell, hogy eredményezze. A közérdekű adatok megismerésének jogával az elektronikus út megnyíltá után a hagyományos információszabadság eszközeivel továbbra is élhet a polgár. A hagyományos és az elektronikus kommunikációs csatornák között egyenértékűséget, választhatóságot, párhuzamosságot kell biztosítani. A közérdekű adatok kezelőjének kötelező fogadni az adatigénylések hagyományosan, postai, személyes (ügyfélszolgálati), telefonon vagy faxon is, éppúgy, mint elektronikus formában. A közérdekű adat szolgáltatójának az adatigénylő óhajának megfelelően, illetve úgy kell teljesítenie, amilyen módon az adatot igényelték. Ebből következően józan határok között a kért adatok formátumának, adathordozójának választhatóságát kell biztosítani és az adatok átadásának kommunikációs csatornáját is választhatóvá kell tennünk. A fentiekből következően muszáj némi aszimmetriát is vállalni a hagyományos információszabadság védelmében, eszerint ha a kizárólag elektronikus formában rendelkezésre álló adatokat az adatigénylő papíron (kinyomtatva) kéri, az adatszolgáltató köteles ilyen formátumban megadni (kivéve, ha speciális adatbázisok esetén az adatállomány jellege ezt nem engedi meg). Másfelől, fordított esetben indokolt, hogy a szerv ne legyen kötelezhető a digitalizálásra.

---

<sup>97</sup> Az Európai Parlament és a Tanács közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK Irányelv 5. cikke szerint „[a] közigazgatási szerveknek dokumentumaikat, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, a rendelkezésre álló formátumban vagy nyelven elektronikus eszközökön keresztül kell elérhetővé tenniük. Ez nem jelent kötelezettséget a közigazgatási szerv számára dokumentumok újbóli előállítására vagy a kérelemnek megfelelő kiigazítására, illetve dokumentumokból való kivonatok készítésére, amennyiben ez aránytalan, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene.”

A honlap-fenntartási kötelezettség nem szünteti meg az egyedi kérdések megválaszolásának kötelezettségét, akkor sem, ha az igényelt adat a honlapon valahol fellelhető.

### **6.3.3. A technológiasemlegesség elve**

Az általánosan elfogadott és *általánosan* helyeseltető dogma szerint az e-információs szabadság nem köthető meghatározott technológiához vagy hálózati platformhoz. A hazai jogtárban találunk is erre nézve jó példát, a technológia-semlegesség követelményének megfelel az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokról, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokról szóló törvény<sup>98</sup> tárgyi hatályának megfogalmazása, fogalomhasználata. Ugyanerre a követelményre utal az EU újrahazsnosítási irányelvének preambuluma is.<sup>99</sup>

Az elektronikus adatigénylés teljesítésének tekintettel kell lennie az adatigénylők igényeire és lehetőségeire (web, sms, wap, később digitális televízió stb.). Ha olyan új technológia jelenne meg, amelyhez a korábbinál több felhasználó és egyszerűbben fér hozzá, akkor biztosítani kell, hogy a hivatallal folytatott kommunikáció arra terjedjen ki.

Fontos kiemelni, hogy a technológia-semlegesség elvéből következően a közérdekű adatok elektronikus közzétételének, illetve szolgáltatásának a polgárok többsége által mindenkor a legáltalánosabban használt és technikailag értelmezhető, valamint felhasználóbarát formátumban kell történnie.

### **6.3.4. Az esélyegyenlőség elve**

Az információs szabadság érvényesülése, szerkezete eltér a szabadságjogok klasszikus modelljétől, attól hogy az állam tartózkodjon a polgárok jogainak megsértésétől, hanem gondoskodnia is kell az érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Ha költségeit az államreazon oldaláról el is túlozzák, valóban nem tartozik a legolcsóbb jogok közé. Az információs szabadság intézményvédelmi oldala, vagyis azon része, amely a közérdekű adatokat kezelő szervezetek számára írja elő a kezelésükben lévő adatok közzétételének kötelezettségét, az állam részéről intézkedéseket igényel. Az állam kötelezettsége nem merülhet ki a jog elismerésében, a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében áldozatokat is kell hoznia. Ezek költségei a társadalmi javakban és a közhatalom racionálisabb működésben térülnek meg.

Az esélyegyenlőséget egyrészt az interneten közzétett közérdekű adatok ingyenességének deklarálásával, másrészt a hátrányos helyzetű csoportok számára az elektronikusan közzétett

---

<sup>98</sup> A 2001. évi CVIII. törvény, rövidítve: Eker tv.

<sup>99</sup> „[a] további felhasználás megkönnyítése érdekében, a közigazgatási szerveknek, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, dokumentumaikat olyan formátumban kell elérhetővé tenniük, amely nem függ egy meghatározott szoftver alkalmazásától. Ahol ez lehetséges és ésszerű, a közigazgatási szerveknek figyelembe kell venniük a dokumentumok a fogyatékos személyek általi, illetve érdekében történő további felhasználásának lehetőségeit.”

közérdekű adatokhoz való ingyenes hozzáféréssel kell biztosítani.<sup>100</sup> Emellett szükséges ügysegédi rendszer működtetésének előírása, a fogyatékkal élők számára is használható, akadálymentesített internetes oldalak fenntartása, végül pedig – a hazai nemzetiségek jogait is figyelembe vevő módon - az idegen nyelven való közzététel, adatigénylés lehetőségét biztosító rendelkezés megalkotása láttá megvalósíthatónak. Az esélyegyenlőség megvalósulását szolgálja a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó legalapvetőbb információknak a kisebbségi nyelveken való elektronikus közzétételének kötelezettsége is.

### 6.3.5. Az anonimitás elve

Az elektronikus közegben, tudjuk, a személyes privacy különösen sérülékeny. Kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy ma az interneten az anonimitás csakis az érintettek jóindulatának függvénye.

Ez akkor is fennálló probléma, ha a polgári célú titkosítás eszközei elvben a biztonságos – illetéktelen tekintetektől megóvott – kommunikáció lehetősége<sup>101</sup> ma már (még?) biztosított, (viszont az elektronikus információszabadság körében valószínűleg nem fogják alkalmazni). Ez azonban csak a tartalomra vonatkozik, nem a kapcsolat tényének és annak alanyainak azonosíthatóságára.

Az elektronikus üzenetek küldésekor, de a honlapok látogatása esetén is a forgalmi adatok alapján, a log file-ok, a cookiek segítségével mindig fennáll az azonosítás veszélye. A cookiet Solove high-tech marhabélyeghez hasonlítja,<sup>102</sup> noha nem személyeket, hanem

---

<sup>100</sup> Amint ebből a szövegből is kiténik az ingyenességnek itt kettős – egy abszolút és egy erősen korlátozott - értelmet kell tulajdonítanunk. A közzétett közérdekű adat/tartalom csakis ingyenesen hozzáférhető formában felel meg az alkotmányossági követelményeknek, a hozzáférés/ügysegéd biztosításának ingyenessége viszont a rászorultsághoz kötődő államcél, ennek biztosítására az állam igen nagy szabadsággal rendelkezik, kapcsolata az alapjoghoz laza.

<sup>101</sup> Az RSA alkalmazására gondolunk. Az aszimmetrikus titkosításban a sifírozás és a dekódolás kulcsa nem ugyanaz. A titkosítás alapja két óriási prím szám. Az ezek szorzatával képzett nyilvános kulcs általánosan használható, melyből egyirányú függvény alkalmazásával csakis a jogosult ismerheti meg az adatállomány jelentését. A titkosítás ezen módszere hatékony eszközt ad az olyan alkalmazásokhoz, amelyekre nem csak a természetüknél fogva elégtelen jogi biztosítékkal szolgálnak (hozzáférési jogosultságok alkalmazásával, fizikai védelemmel /pl. acélajtó, sziklafal/), hanem az állam elfajulására is, és a ma legrafináltabb informatikai behatolásra is védelmet ad. Az ilyen titkosítás(ok) feltörésének jelenleg olyan erőforrás-igénye van, mely alapján a védelmet nagyon hatékonyan minősíthetjük. De mint minden titkosítás esetében, ha a titkosítás kódját ellopják, megszerzik, megszűnik a védelem. Másrészt az eltelt ezer évben a matematikában a prím számok előfordulásának törvényszerűsége (ha van ilyen) nem vált ismertté, felismerésük ma csak faktorálással, azaz lényegében próba-szerencse analízissel sikerül, a számítástechnika fejlődésével, a számítógépek új és újabb generációinak beléptével az erőforrás oldaláról fenyegetheti a jövőben veszély az aszimmetrikus titkosítást, de nem zárható ki, hogy a prím számok előfordulásának lehetnek eddig fel nem ismert matematikai törvényszerűségei, amelyek a kódfejtőket támogathatják. Ebben az esetben viszont szükség van kulcsörző bizalmi helyre, amely kockázati tényező, hiszen onnan elvben megszerezhetők az információ kulcsai. Lásd erre: Simon Singh: Kódkönyv, Park, 2000, 400 o., Steven Levy: Crypto How the Code Rebels Beat the Government - Saving Privacy in the Digital Age, Viking, New York, 2001, 356. o.

<sup>102</sup> Solove Daniel J.: Privacy and Power: Computer Databases and Metaphors for Information Privacy, Stanford Law Review, July, 2001 1411.o. A DoubleClick nevű cég megoldotta az információegosztás problémáját. A cégek fizetnek a DoubleClick által elhelyezett reklámjaikért. Amikor valaki ráklikkel a cég reklám bannerére az titkos üzenetet küld a DoubleClicknek még a letöltést megelőzően. Az üzenet megőrzi a klikkelt hirdető és a klikkelő azonosításához szükséges adatokat. Ezen adatok alapján lehetséges a felhasználóról profilt készíteni. És

számítógépeket jelöl meg. A másik a privacy szempontjából valójában előnyös sajátossága, hogy a telepítő website felismeri azt a cookie-t, amelyet ő maga helyezett el, de nem ismeri fel azt, amelyet egy másik oldal tett a gépünkre. Alkalmos a jelszavak megjegyzésére is. A magánéletvédelmi garanciák követelése ilyen körülmények között indokolt.

A közérdekű adatok megismerésének joga az alkotmány alapján mindenkit megillető alapjog, a közérdekű adat megismerésének jogosságát ezért nem kell igazolni. Lehetővé kell tenni, hogy a közérdekű adatok megismerése, az azokhoz való hozzáférés anonim módon történjen, vagyis úgy, hogy a polgár úgy tájékozódhasson a közérdekű adatok alapján a közfeladatot ellátó szervek és személyek tevékenységéről, hogy közben névtelen maradhat, az információszabadság az adatigénylő azonosítása nélkül is gyakorolható legyen.<sup>103</sup>

A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban felmerülő, a személyes adatok védelmét érintő kérdéskörök: a közzététel során az azt megismerő személy személyes adatainak védelme, a közérdekű adatok igénylése során az igénylő személyes adatainak védelme, az anonim adatigénylés lehetősége.

A személyes adatok védelme a közzétételi kötelezettség útján hozzáférhetővé tett adatok megismerése és az adatigénylés körében egyaránt megvalósítandó.

## 6.4. Az elektronikus közzététel magyar szabályai

### 6.4.1. A közzététel kötelezettsége

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény valamennyi közfeladatot ellátó szerv számára kötelezővé teszi meghatározott közérdekű adatoknak internetes honlapon való közzétételét. Elektronikus közzététel alatt a törvény a közérdekű adatoknak internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen való hozzáférhetővé tételét érti. A törvény szerint a közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

---

a technikai megoldás a banner eredményességét is mérni tudja. Már 1999-re nyolcvanmillió fogyasztói profilt készített DoubleClick. 1999-ben megvásárolta az Egyesült Államok háztartásainak kilencven százalékáról információkat gyűjtő Abacus Direct Corp.-ot, A Federal Trade Commission vizsgálatot kezdeményezett ellene, amire a DoubleClick, védekezésként az adatbázisok egyesítésének elhalasztásával válaszolt. Eljön az idő, amikor az összes óhajunkat és vágyunkat eláruljuk, osztályoznak, kategorizálnak bennünket, profilt készítenek rólunk, minden klikkelésünket megfigyelik és az architektúra körülölel mindenkit. Az interneten majdnem mindent archiválnak lásd: J.D. Lasica, *The Net NEVER Forgets*, Salon, Nov. 25, 1998, at <http://www.salon.com/21st/feature/1998/11/25feature.html>. Ezek az eszközök, persze, a közhatalom kezébe is juthatnak, ami sok egyéb veszedelem mellett, elveheti a kedvünket az e-információszabadságtól.

<sup>103</sup> Miután az adatigénylő azonosítása az internet működési elvei miatt ma nem zárható ki, a koncepció beéri a jogi természetű biztosítékokkal. Az informatikus szakértők ennél tovább mennek. Felvetik olyan privacy barát technológiák meghonosíthatóságát, melyek biztosítási lépések az anonimitás technológiai garanciáit is. Lásd pl.: Tóth Gergely előadását: Keretrendszer anonimitási módszerek integrálására, HISEC Nemzeti adatvédelmi és adatbiztonsági konferencia, Budapest, 2004. október 27. Ez az elektronikus választásnál, szavazásnál is nélkülözhetetlen fejlesztés lesz.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szabályozás sem a honlapokon kötelezően közzétett, sem az azon túli közérdekű adatok tekintetében nem mentesíti a közfeladatot ellátó szerveket az alól, hogy egyedi igény esetén a közérdekű adatot az igénylő rendelkezésére bocsássák. E megállapítással ellentétes bírói döntések is ismeretesek. Egy 2002-ben született ítélet szerint a közérdekű adat kezelője nem kötelezhető egyéni kérelem alapján adatközlésre, ha az adat nyilvánosságra hozatalának módját jogszabály rendezi és annak az adatközlő eleget tett (EBH2002. 637.), egy ezt megerősítő, 2004-ben született másik ítélet szerint pedig „eleget tesz a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének a közfeladatot ellátó szerv, ha a kezelésében levő közérdekű adatot nyilvánosságra hozza (közvetlenül), vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé teszi; egyéni kérelem alapján közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.” (BH2004. 16.) E bírói jogértelmezéssel szemben azonban az adatvédelmi biztos is felszólalt, álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata nem felel meg az alkotmánykonform értelmezés követelményének, annak, hogy a bírák a konkrét ügyben a jogszabály lehetséges értelmezési lehetőségei közül az Alkotmánynak megfelelőt alkalmazzák. A Legfelsőbb Bíróság elnöke azonban a bárki számára hozzáférhető módon már nyilvánosságra hozott adatoknak egyéni kérelemre való (újabb) kiadását indokolatlannak tartotta. [Az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnöke közötti levélváltás az adatvédelmi biztos 2005. évről szóló parlamenti beszámolója mellékletében olvasható. (171/H/2005)] Az adatvédelmi biztos későbbi gyakorlatában következetesen érvényesítette azt, hogy az egyedi adatigénylések függetlenek a közzétételi kötelezettségek teljesítésétől. (Lásd például 477/P/2007, 1008/H/2008) A 2011. évi CXII. törvény ezt a kérdést úgy rendezi, hogy ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Tehát legalább a közzététel helyének a pontos megjelölésére köteles a közfeladatot ellátó szerv.

A törvény *honlapon* közzétételről beszél, pedig szólhatna elektronikus közzétételről is. A honlapon közzététel szabályai az alábbi fontos alapkérdésben is indoklásra szorulnak:

A törvény, deklaráltan, a technológia-semlegesség elvét alkalmazza. A szabályozás nem kötheti az elektronikus információszabadságot meghatározott technológiához, hálózati platformhoz, programnyelvhez, stb. A technológia-semlegesség követelményének megfelel az elektronikus útnak az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokról, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény meghatározott fogalma: elektronikus adatfeldolgozást, -tárolást, illetőleg -továbbítást végző vezetékessé, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök alkalmazása.

A honlapon közzététel előírása eltér a szektor, eszköz technológia és platform semleges szabályozástól. Ennek e megoldásnak a hátránya az, hogy noha a közzétételnek ma egyetlen kézenfekvő technológiája, médiuma, közlönye a *honlap*, két évtizeddel ezelőtt ez a megoldás nem volt elterjedt, és nem tudhatjuk, hogy évtizedek múltán honlap helyett nem valami más közeg segítségével szerezzük-e be az ismereteket. A megoldást a jogkövetés, a jogi kultúra hiányosságai indokolhatják csak. Elképzelhető ugyanis olyan „közzététel” is, amelynek célja az, hogy például nehezen vagy egyáltalán nem elérhető belső hálózatra feltett adatokhoz a

publikum ne férhessen hozzá. Az ilyesfajta „elektronikus közzététel”, aktadugdosás lehetőségét óhajtotta tehát a jogalkotó korlátozni. Jellemző, hogy az USA információszabadság jogalkotása annyira szellős, annyira nem számol a közhivatalok kötelezettségeiket kerülő attitűdjével, hogy inkább a jogalkotói szándék világos kinyilvánítására semmint részletező szabályozásra koncentrált. (Megjegyezhetjük, hogy az „elektronikus” közzététel kifejezés sem technológia semleges, hiszen az elektronikus technológiára vagy technológiák csoportjára utal, holott egyszer talán a napszél vagy a fény hordozza az információt.)

Az elektronikusan közzétett adatok – ha e törvény vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik – a honlapról nem távolíthatóak el. A szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.

#### **6.4.2. Az elektronikus közzétételre kötelezettek**

Valamennyi közfeladatot ellátó szerv kötelezettnek tekintendő, és e kör tágan értelmezendő, tehát nem csupán az állami és önkormányzati szervek, hanem az állami, önkormányzati feladatot vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezetek is közzétételre kötelezettek. Az adatvédelmi biztos egyedi állásfoglalásaiban a törvény hatálya alá tartozónak találta többek között a közszolgáltatási feladatokat ellátó gazdasági társaságokat, a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt.-t, illetve a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát.<sup>104</sup>

#### **6.4.3. Közzeendő adatok, a közzétételi listák**

Közzétenni a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatoknak csak azt a körét kötelező, amelyek közzétételét az információszabadság-törvény előírja. Az adatok *jogi* értelemben nem ettől válnak nyilvánossá, a törvény csupán az adatok internetes közzétételét írja elő.

A közzeendő közérdekű adatok körét úgynevezett közzétételi listák határozzák meg. Ezek biztosítják az egységes szempontok szerinti közzétételt azzal, hogy egyrészt közzétételi egységekre bontva meghatározzák a kötelezően közzeendő adatok körét, azok frissítési gyakoriságát és archiválási idejét, másrészt struktúrába rendezik az egyes közzétételi egységeket. Egy adott közfeladatot ellátó szerv tekintetében több, különböző szintű közzétételi lista is figyelembe veendő lehet:

- a) az információszabadság-törvény mellékletében meghatározott *általános közzétételi listán* szereplő adatokat valamennyi közfeladatot ellátó szervnek közzé kell tennie; emellett
- b) jogszabály egyes ágazatokra, illetve szervtípusokra vonatkozó *különös közzétételi listán* megállapíthat egyéb közzeendő adatokat; továbbá
- c) a közfeladatot ellátó szerv vezetője – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság véleményének kikérésével –, valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szervre, azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal *egyedi közzétételi listán* további közzeendő adatkört határozhat meg.

---

<sup>104</sup> Lásd az adatvédelmi biztos 53/K/2008., 138/K/2008. és 808/K/2008. számú ügyeit.

Ha a nemzetközi mintákat tekintjük, nem ez az egyetlen szabályozási technika (az Egyesült Királyság jogalkotója más módon járt például el), de a jogkövetés és jogtisztelet hazai állapotát tekintve a törvényi szabályozás indokolt. A különös lista jogszabállyal kerül kihirdetésre. A szabályozás három szintje az adaptációs potenciált, a rugalmasságot hivatott szolgálni. Ugyanezt szolgálja, hogy mind a különös, mind pedig az egyedi közzétételi listák meghatározása esetében jelentős (regulatív és kezdeményező) szerepet kap az adatvédelmi biztos.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzeendő adatok körét a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter és a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok által közzeendő adatok körét a honvédelemért felelős miniszter – a Hatóság véleményének kikérésével – rendeletben állapítja meg. Testületi szervként működő közzétételre kötelezett szerv esetén az egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása – a Hatóság véleményének kikérésével – a testület hatáskörébe tartozik.

A közzétételi listában – a közzeendő adat jellegétől függően – a közzététel gyakorisága is megállapítható. A különös és egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére a Hatóság is javaslatot tehet.

Az általános közzétételi listát az információszabadság-törvény melléklete tartalmazza. Tartalmaz szervezeti, személyzeti adatokat, tevékenységre, működésre vonatkozó adatokat, valamint gazdálkodási adatokat. Az itt meghatározott közérdekű adatokat minden közfeladatot ellátó szervnek szerepeltetnie kell a közzétételre szolgáló honlapon. Természetesen kivételt jelentenek azok az adattípusok, amelyek az adott szerv esetében nem értelmezhetők.

Nem minden szervre vonatkozik különös közzétételi lista, ahogy egyedi közzétételi listája sincs minden szervnek. Az egyedi közzétételi lista kialakítása magának a szervnek a kompetenciájába tartozik, a kialakításkor figyelembe kell venni az állampolgároktól érkező egyedi adatigényléseket: azokat a közérdekű, közérdekből nyilvános adatokat, amelyek tekintetében jelentős mennyiségben érkezik ilyen igény, a listára fel kell venni és a honlapon közzé kell tenni. Az egyedi közzétételi listát annak ilyen jellegű kiegészítése érdekében évente kötelező felülvizsgálni. A közzétételre szolgáló honlapon magukat, a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó különös és egyedi közzétételi listákat is közzé kell tenni.

Ha valamely közfeladatot ellátó szerv az elektronikus közzétételi kötelezettsége teljesítésének érdekében hoz létre honlapot, annak tartalmát nem kell csupán a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokra korlátoznia. Lehetősége van más – egyébként jogszabály alapján nem bizalmasan kezelendő – adatok, így különösen a jogállásával, tevékenységével, feladataival, működési területével, kulturális, üzleti tevékenységgel, történelmével, szolgáltatásaival, az állampolgári kezdeményezésekkel összefüggő közérdekű, közérdekből nyilvános vagy közérdeklődésre számot tartó adat szerepeltetésére is. A honlap, természetesen



nem csupán a közérdekű adatok tára, hanem jelentős számban tartalmaz közérdeklődésre számot tartó, de nem a törvény szerinti közérdekű adatot, ami egyes közérdekű honlapok fenntartóinak jelentékeny, jogszerű bevételeket is jelenthet. (A települési honlapok például rendszerint, igen helyesen, foglalkoznak a település történetével, ismertetik az idegenforgalmi látnivalókat, természeti szépségeket, stb. A várostérképek, mozi, színházműsorok, ugyancsak részei a honlapnak. Az üzleti, befektetési lehetőségek, pl. az ipari parkok működése szintúgy.)

A közzététel korlátját jelentik azonban a bizalmas adatok, így természetesen nem lehet közzétenni a különböző titkokat, minősített adatokat, illetve nem hozhatók nyilvánosságra személyes adatok, a közérdekből nyilvános személyes adatok kivételével. Fontos azonban, hogy az ilyen törvényi felhatalmazást nem lehet kiterjesztően értelmezni: az általános közzétételi lista azon előírása például, amely szerint a honlapon szerepeltetni kell a szerv egyes munkavállalóinak nevét, beosztását, elérhetőségét, nem teszi lehetővé a személy egyéb adatainak (például fényképének) a közzétételét, ehhez az érintettek hozzájárulása szükséges. A személyes adatok tekintetében a közzétételi kötelezettség kiterjesztő értelmezése az adatvédelmi biztos állásfoglalásai szerint jogellenes nyilvánosságra hozatal, aminek szabálysértési és büntetőjogi következménye is lehet.<sup>105</sup>

#### ***6.4.4. Honlapfenntartási kötelezettség, adatfelelős és adatközlő***

A közfeladatot ellátó szervek a közzétételi listák szerinti adatokat internetes honlapon kötelesek közzétenni, amely lehet magának az érintett szervnek a saját honlapja vagy más szerv által, illetve mással közösen fenntartott honlap is. A törvény bizonyos szervek számára kötelezővé teszi saját honlap fenntartását. Az adatokat saját honlapján teszi közzé a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a központi államigazgatási szervek a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamarák, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.

Minden más közfeladatot ellátó szerv (ez a közfeladatot ellátó szervek zöme, ilyenek az önkormányzatok, a kórházak, az iskolák, a színházak, stb.) nem saját honlapon történő közzététellel is eleget tehet a kötelezettségeinek. Ezek az elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint 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 való közzététellel is eleget tehet. Speciális szabály vonatkozik a közoktatási intézményre, amely ha nem lát el országos vagy térségi feladatot, a közzétételi kötelezettségének az ágazati jogszabályokban meghatározott információs rendszerhez történő adatszolgáltatás teljesítésével eleget tesz. A saját honlap fenntartásával kapcsolatos döntést az államigazgatás hierarchizált szervezeteinek esetében az egész szervezetre nézve utasítással lehet meghozni,

---

<sup>105</sup> 1102/K/2007



amelyben nem saját honlapon történő közzététel esetén egyúttal rendezhető a közzététellel kapcsolatos feladatoknak a központi és területi, helyi szervek közötti megosztása.

Az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítése tekintetében saját honlapnak minősül az elektronikus hírközlési szolgáltató által biztosított internet-hozzáférés útján elérhető honlap is, tehát ami bérelt szerveren, tárhelyen van. Mivel a szabályozás lehetővé teszi, hogy a saját honlap fenntartására egyébként nem kötelezett szervek is önálló honlapot tartsanak fenn, a közérdekű adatokat ténylegesen saját honlapján közzétevő szervek köre tágabb lehet a saját honlap fenntartására köteles szervek körénél. Azokat a szerveket, amelyek akár kötelezően, akár saját döntésük alapján más szerv közreműködése nélkül tesznek eleget közzétételi kötelezettségüknek, a szabályozás saját honlapon közzétevőnek hívja.

Az adatfelelős-adatközlő fogalmi megkülönböztetést az tette szükségessé, hogy a közzétételi kötelezettség a törvény rendelkezéseinek megfelelően történhet saját honlapon, de – a törvény korlátai között - lehetséges az is, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervek meghatározott csoportja ne a saját honlapján teljesítse ezt a kötelezettségét. Ebből az következik, hogy az adatfelelős és az adatközlő vagy egybeesik vagy elválik. A közfeladatot ellátó szervek hierarchiájában a magasabb szinten lévő szerveknél indokolt volt az, hogy a törvény a saját honlapon történő közzétételt követelje meg. Ezt az erőforrásokhoz hozzáférés különbsége önmagában is szükségessé teszi, hiszen az erre kötelezett szervek a törvény kihirdetése előtt is majdnem kivétel nélkül rendelkeztek már saját honlappal. Az online kultúra elterjedése a közhatalmi szervek esetében az állami hierarchia magasabb szintjéről az alacsonyabb szint felé halad, legalábbis rendszerint. A demokratikus követelmények teljesítése tekintetében is ezeknek a szerveknek kell példát mutatniuk. A törvény elfogadása idején az elektronikus közigazgatás elterjedése az adatáramlás tekintetében nem volt még azon a szinten, hogy elvárható lenne minden közfeladatot ellátó szerv esetében a saját honlap fenntartása. A jogalkotónak arra is figyelemmel kellett lennie, hogy a saját honlap létrehozása és annak naprakész állapotának fenntartásának, folyamatos frissítésének szakmai háttere, költségigénye ugyancsak jelentős.

Az adatfelelős az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett.

Az adatközlő: az a közfeladatot ellátó szerv, amely - ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot - az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatait honlapon közzéteszi.

A nem a saját honlapon közzétett adatokat az adatfelelős az adatközlőnek közzétételre továbbítja.

Az adatfelelős és az adatközlő felelősség megosztása feladatmegosztásukhoz igazodik. Kifejezetten erre megalkotott felelősségi szabály hiányában is azt kell mondanunk, hogy az „ügy ura” az adatfelelős. A harmadik személyek az adatfelelőssel szemben léphetnek fel nem csupán abban az esetben, ha az adatminőség követelményének nem tesz eleget a közzétett

adatok állománya vagy valamelyik részleme, hanem a közzététel hiányossága, a honlap elérhetőségi problémái esetén is felléphet vele szemben a jogsérelmet szenvedett harmadik személy.

Az adatközlő gondoskodik a honlap megfelelő kialakításáról, a folyamatos üzemeltetésről, az adatok frissítéséről. A honlap olvasóját tájékoztatni kell a közérdekű adatok egyedi igénylésének módjáról, a jogorvoslati lehetőségekről. Indokolt megjelölni, hogy a közfeladatot ellátó szerv esetében, mely bíróságnál kell a keresetet benyújtani, miként kell számolni a harminc napos keresetindítási határidőt. A szervnek, annak fényében, milyen szerepet visz az államéletben, mekkora az állam átláthatóságának általános követelménye tekintetében a különös, egyedi (személy szerinti) felelőssége saját információpolitikával kellene rendelkeznie, melynek elveiről, szabályairól a közönséget ugyancsak tájékoztatnia kell.

#### ***6.4.5. Az anonimitás biztosítása a közzététel során***

A közfeladatot ellátó szerv honlapjának látogatása nem köthető regisztrációhoz, de a honlap fenntartója a látogatókat egyébként sem azonosíthatja. A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető. A közfeladatot ellátó szerv honlapját tároló szerver a honlapot megtekintő személy IP-címét, a böngészője típusát, valamint az operációs rendszer típusát automatikusan tárolja. Ezek az úgynevezett forgalmi adatok. A forgalmi adatokat az üzemeltetés célján túl csak statisztikai célból szabad felhasználni. A látogatók adatai kapcsolattartási célból (pl. hírlevél küldése) csak az érintett beleegyezésével kezelhetők. Ez abból is következik, hogy nem szabad különbséget tenni a hagyományos úton és az elektronikus úton történő adatmegismerés feltélei között. A honlapon közzétett közérdekű adat megismerése során az adatot megismerő személy azonosítása, illetve személyes adatainak kezelése ugyanúgy nem felel meg az adatvédelem célhoz kötöttségi szabályának, mintha egy önkormányzati hirdetőtáblára kifüggesztett közérdekű adatot elolvasó személy adatait jegyeznék fel.

#### ***6.4.6. A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer***

A keresett közérdekű adat megtalálásának a legegyszerűbb eszköze a közérdekű adatok jegyzékeinek, katalógusainak, másképpen segédleteinek elektronikus úton való közzététele. Az ilyen segédletek hiteles, pontos adatokat szolgáltatnak és adatbázisokat valamint metaadatokat tartalmazó további adatbázisokat tesznek elérhetővé, de alkalmasak arra is, hogy a potenciális adatigénylő böngésszen a hozzáférhető adatok, adatállományok között, vagyis segítik az adatigény megfogalmazását is. Ehhez metaadatok ismeretére van szükség. A metaadat adatról szóló adat, de persze adatállományról/adatbázisról is, sőt elsősorban ezekről szól: A metaadatbázis az adatbázisok adatbázisa. Leírja az adat tartalmát, minőségét, állapotát és egyéb jellemzőit; információt nyújt az adatbázis tartalmáról, ábrázolásáról, (térbeli és időbeli) kiterjedéséről, kontextusáról, minőségéről és elérhetőségéről; tartalmazza a

felhasználónak szánt útmutatót, az adatkészlet történetét, forrását, a vele kapcsolatba hozható szervezetek körét stb.

Az elektronikusan közzétett közérdekű adatok adatbázisa az egységes közadatkereső rendszer. A tájékoztatást szolgálja továbbá a központi elektronikus jegyzék, mely összesítve tartalmazza a közérdekű adatok elektronikus nyilvántartásainak leíró adatait. A jegyzéket az informatikáért és a hírközlésért felelős miniszter az erre a célra fenntartott honlapon elérhetővé teszi

Az adatfelelős gondoskodik a kezelésében lévő, közérdekű adatokat tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak a központi elektronikus jegyzék működtetőjének történő továbbításáról és a továbbított adatok rendszeres frissítéséről. Ugyancsak felel az egységes közadatkereső rendszerbe továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított adatok rendszeres frissítéséért is.

### **6.5. Lesz-e ez e-információs szabadságból e-demokrácia?**

Az elektronikus információs szabadság célja ugyanaz, mint a hagyományos információs szabadságé: az állam, a közhatalom átláthatósága; túlhatalmának korlátozása. A szabadság története arra int bennünket, hogyha az állam hatékonyabban figyel bennünket, csak akkor van esélyünk a szabadságunkat megőrizni és továbbadni a gyermekeinknek, ha mi magunk is hatékonyabb eszközökkel figyeljük és elszámoltatjuk az államot. Az információs szabadság ebben az összefüggésben a megfigyelő megfigyelésének is nevezhető.

A kérdés az, hogy az elektronikus információs szabadság fejlődése túlmutat-e ezen a közvetlen jelentésen? Az USA tapasztalatai és amennyire a ny-európai példákból látni lehet, a válasz nemleges. Mindig úgy véltem, hogy az e-információs szabadságból nem következik semmi, ami kifejezetten az ún. e-demokrácia felé mutatna.

Az elektronikus közigazgatás, és annak egyik – de nem szükségképpen alkalmazott – legfontosabb folyamánya: az e-információs szabadság legfeljebb előfutárai, de nem tartalmi elemei az esetleg, de korántsem bizonyosan megvalósuló e-demokráciának, mely az állampolgároknak a demokratikus közéletbe való bevonásának vagy bevonulásának forradalmi változását jelentheti. Ez a változás értékét tekintve, bizonytalan hozadékú fontos társadalmi csoportok érdekei, de a közjó tekintetében is. A negatív szabadság kényelme, a „mérsékelt politikai készenlét” vs. republikanizmus ezzel új értelmezéseket kaphat, olyan radikális változások történhetnek, melyek nyomán a képviseleti demokráciát felválthatja az „e-köztársaság”. Nem vitás, hogy az ilyen változásnak ellenérdekeltje az e-demokrácia által majdan egzisztenciálisan veszélyeztetett politikai osztály, és számos lehetséges negatív következményt is értékelnünk kell, melyek főként a közvetlen demokrácia jól ismert hátrányaiból adódnak. Az e-demokrácia (azaz a szavazás) *tisztán technikai* veszélyei megítélésünk szerint nem számosabbak, mint a hagyományosé, hiszen az elektronikus

adatbiztonság éppenséggel sokkalta tökéletesebb lehet, mint a papíros-demokráciáé.<sup>106</sup> A veszélyeket nem technikai jellegűeknek látjuk.

Az elektronikus demokráciát, az e-köztársaságot inkább érezzük veszélynek, mint esélynek. Biztosak vagyunk abban ugyanis, hogy az elektronikus információszabadság nélkül kiüresednek a képviseleti demokrácia intézményei, viszont az e-demokrácia veszélyeztet(het)i magát a képviseleti demokráciát.

Az e-köztársaság legfőbb intézménye az internet-népszavazás lehet, amivel a politikai rendszer elvben visszatérhet az Athén-modellhez. Az egyik legkomolyabb kérdőjele az e-köztársaság eszméjének az alkotmányos igény erősebben: követelmény a közakarat mérséklésére, melyet az emberiség története Athéntól napjainkig ugyanolyan eréllyel indokol, mint az igényt a közakarat érvényesítésére.<sup>107</sup> Az e-köztársaságról szóló utópiák szerint persze nem feltétlenül szünnének meg a képviseleti demokrácia intézményei. De a képviseleti demokrácia intézményei, a parlamenti viták egyes elképzelések szerint főleg csak előkészítenék a nép on-line döntéseit. Persze továbbra is a bíróságokra, az alkotmánybíróságokra hárulna annak a funkciónak az ellátása, hogy gátat vessenek a többség zsarnokságának.

Ez sem nemzeti szinten, sem a demokratikus döntéshozatal deficitjét hurcoló egyesülő Európában nem képzelhető el belátható ideig, mert „Amíg nincs politikai aktor, akinek az újfajta internet-népszavazásos politika az érdekében állna, addig valószínűtlen, hogy pusztán a technikai lehetőségekre tekintettel a képviseleti kormányzásban érdekeltek szentszövetsége lemondana a számára megszokott és kedvező rendszerről a közvetlen demokrácia javára.”<sup>108</sup> Az azért figyelemre méltó körülmény, hogy az újkorban a képviseleti demokrácia elméletének megalkotói kifejezetten információs érvekkel is tagadták a közvetlen demokrácia lehetőségét. Montesquieu főművében kifejezetten értekezik az állam *mérete* és a politikai rendszer összefüggéseiről, az információáramlás és az államszervezet viszonyáról.

Az Európa Tanács történetében először 2004. október 11-22-e között „e-szavazást” rendezett, igaz talán játékosan és nem a leglényegesebb kérdésben az „Erőszakmentes iskoláról”. A tizenkilenc ország nyolcvankét iskolájának nebulói az iskolában és otthoni PC-jükről is részt vehetnek a „referendum”-on, melyen a biztonságos és békés iskolák, az egyenlő iskolai bánásmód, a kölcsönös tisztelet, a szólás szabadsága mellett tehetnek hitet a tanulók.

---

<sup>106</sup> Gondoljunk csak arra, hogy soha nem fogják már megtudni, hogy a mindent eldöntő floridai választásokon négy éve valóban győzött-e az időközben néhány háborút elkezdő ifjabb Bush, azaz valóban legitim elnöke volt-e eddig az USA-nak. 2004-ben éppen az elektronikus szavazógépek fuccsoltak be, melyek az eredmények szeszélyes eloszlásával, a híradások szerint olykor tízszer annyi szavazatot regisztráltak, mint amennyit leadtak. A papíros-verbális-köztársaság legfőbb előnyét az e-köztársasággal szemben lassúságában, tompítottságában és talán még a szóbeli kultúra igényében lehet felismerni.

<sup>107</sup> Lawrence K. Grossmann: *The Electronic Republic – Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking, Penguin Group, New York, USA, 1995, Ismerteti: Z Karvalics lászló: A leghosszabb útról és az első lépésről – milyen lesz a digitális polgár, in: *Fogpiszkáló a hálózaton*, Prím Kiadó, Budapest, 2000, 241-245. o.

<sup>108</sup> Sajó András: *Internet-demokrácia? Beszélő*, 2003 július-augusztus, 46.o.

A 2004. évi amerikai elnökválasztást is kísérték virtuális elektronikus népszavazások,<sup>109</sup> amik persze játékos dolgok, de közben gondolhatunk arra, hogy a mi személyes életünkre és a világ sorsára is kihat az elnökválasztás az USA-ban, és ha következmények nélkül is, de ezeken a választásokon a világ bármely emberi lényé részt vehet.

Az ancien régime, a képviseleti demokrácia intézményei nem feltétlenül tűnnek el, és egyáltalán nem kívánatos az, hogy eltűnjenek. Ma általános egyetértés van például abban, hogy, ha lesz ilyen valaha, az elektronikus népszavazásra tehető kérdések körét – elkerülendő a szabadság zsarnokságát - biztosan korlátozni kell, továbbá időt kell hagyni a válaszok megfontolására. Amint arra Sajó András is rámutat,<sup>110</sup> az elektronikus népszavazás elvezethet a kisebbség uralmához, mivel a *nem figyelő* többség (vagy jó része) nem szavaz.

Szerintünk figyelembe kell venni azt a körülményt is, hogy az elektronikus plebiszcitumon (népszavazáson) részvevő polgár egyszerre egy a történelemben *páratlan*, irdatlan méretű tömeg része, és szélsőségesen magányos is, aki egy számítógép vagy televízió képernyőre (esetleg mobiltelefon kijelzőjére) mered, azaz egyedül van. Ez az egyedüllet nem hasonlítható a szavazófülke magányához. Ebben a helyzetben individualitása is kétséges, felettes éne nem korlátozza úgy, mint rendszeren.

Észtországban, ahol az állam online működése terén a kilencvenes évek elejétől szinte hihetetlen előrelépések történtek érdekes fejleményekkel találkozunk.

A kormányülésen résztvevő miniszterek kivetítőn követhetik nyomon a napirendet. A távollevők, például a külföldön tartózkodó miniszterek folyamatos üzenetküldés segítségével részt vesznek a vitában. Az elektronikus munka a kormányülések időtartamát rendkívüli módon csökkentette.

A kormányüléseken történekről, döntésekről a kormányzati portálra kerülnek az iratok, így egy-egy határozatot, annak megszületését követően bármely internetkapcsolattal rendelkező észt állampolgár azonnal elolvashat.

Létrehozták a "Tana Otsustan Mina!" ("Ma én döntök!") nevű portált,<sup>111</sup> amelyre ellátogató állampolgárok javaslataikkal beleszólhatnak akár a törvényhozási folyamatokba is. A polgárok ezeken az oldalakon véleményt alkothatnak a kormány döntéseiről. Ha az állampolgári indítvány legalább 51 százalékos támogatást kap a webhely látogatóitól, a hatóságoknak kötelesek megtárgyalni az adott kérdést, és arról döntést hozni. Skócia is „új demokrácia”, talán ezért találkozunk ott is hasonló fejleménnyel. A Skót parlament a Napier Egyetemmel együttműködve tart fenn, jelentős nemzetközi érdeklődést kiváltó petíciós honlapot, mellyel a parlamenti működés nyíltságát, az állampolgárokhoz fűződő viszony

---

<sup>109</sup> Például a [worldpeace.org.au/virtualelection.asp](http://worldpeace.org.au/virtualelection.asp), <http://217.160.163.211/globalvote2004>. Ennek az írásnak a szerzője nem tudott ellenállni a kísértésnek, szavazott, ráadásul, amíg nevetségesnek érezte volna, hogy pl. az ukrainai virtuális választásokon részt vegyen, ezt még be is vallja.

<sup>110</sup> Sajó András. uo. 47.o.

<sup>111</sup> Sharon Y.D. Lim: ICT and Governance Tana Otsustan Mina (Today I'm deciding), [www.undp.org](http://www.undp.org), [www.baltictimes.com](http://www.baltictimes.com)

elevenességét kívánják erősíteni, a parlament komoly figyelmet szentel a széles támogatottságot kapó petícióknak.

Miközben a köztársaság nem működhet a közügyek állandó informált megvitatása nélkül a hon minden polgárának másfelől biztosítani köteles a magánszférájába visszavonulás jogát<sup>112</sup> –, hogy a régi római tanácsot követve mondhassa: ne lépj ki a fórumra, mert a te bensődben lakik az igazság – de azt is, hogy egy-tizmilliomod fontosságának tudatában döntsön a közügyekről, válassza a nyilvánosság bármely közlőnyét tájékozódása forrásaként, vagy – az Alkotmány 61.§-ára támaszkodva – saját feje után maga járjon utána az igazságnak. A demokrácia, a többségi döntés kevés. Amint Kant és Hume gondolatai nyomán Kis János fogalmazza ezt szépen: „Az még önmagában nem tenné morálisan elfogadhatóvá, hogy a képviselők a többség támogatásával nyerik el törvényhozói felhatalmazásukat, és többségi szavazás útján alkotnak törvényt. A többségi döntés akkor fogadható el, ha nyilvános vitában megvédik a bírálatokkal szemben: ez egyrészt növeli annak valószínűségét, hogy a törvény nem a többség szemléleti elfogultságait vagy különérdekeit tükrözi, hanem közelít ahhoz, ami az adott körülmények közt a legjobb, másrészt lehetővé teszi a polgárok számára, hogy tájékozott ítéletet alkossanak a versengő politikai erőkről, és ne vaktában, hanem alapos megfontolás alapján szavazzanak, amikor eljön az ideje. Így tehát a nyilvános deliberációhoz általában is erkölcsi érdek fűződik.”<sup>113</sup> Mindazonáltal a fenyegető anonim vagy pszeudo-anonim tömegmagány távol áll minden pozitív utópiától, talán összeegyeztethetetlen is a deliberatív demokráciával. Nem látom sem igazi esélyét, sem pedig hasznát a képviseleti demokrácia meghaladásának. Ehhez azonban Kis Jánossal egyetértve és őt idézve készséggel hozzáteszem: „Az utópiára való készség elvesztése kritikátlaná tesz a valósággal szemben; az önmagával szemben is kritikus utópizmus viszont termékeny elégedetlenség forrása; arra sarkall, hogy fáradhatatlanul keressük a világ igazságosabbá és élhetőbbé tételének lehetőségeit.”<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Még a modern „liberális” demokráciákban is (Belgium) előfordul a jogi kötelezés a közügyekben való részvételre.

<sup>113</sup> Kis János: *A politika mint erkölcsi probléma*, Irodalom Kft. Budapest 2004, 102.o.

<sup>114</sup> Kis János: i.m., 17.o.

## 7. A jogszabályok és a jogalkotás nyilvánossága

A jogállami berendezkedésű országokban léteznek olyan, szintén alkotmányos rangú alapelvek, amelyek információk nyilvánosságát, az azok hozzáférhetőségét írják elő, amelyek magától a szűken értelmezett információszabadságtól függetlenül érvényesülnek. Ilyen például a jog (akár az írott, akár a joggyakorlatban megjelenő jog) megismerhetősége, a bírósági tárgyalás és a testületi szervek üléseinek nyilvánossága. Ezek, bár jellemzően a jogfejlődés korábbi szakaszaiban váltak alkotmányos követelménnyé, mint az információszabadság, e szabadság nevesített aspektusaiként is felfoghatók, amelyek nem kellő garantálása esetén az információszabadság mint szubszidiárius szabadság hívható fel a nyilvánosság biztosítása érdekében. Tekintettel arra, hogy e nyilvánosságot előíró normáknak az információszabadsággal csak távolabbi összefüggésben álló igazolásai (például a jogállamiság vagy a jobbiztonság követelménye) a bevettek, nem feltétlenül szükséges a közérdekű adatok megismerhetőségével közvetlen kapcsolatba hozni ezeket, nem elengedhetetlen az információszabadság igazolásait hangsúlyozni esetükben. Mégis, ahogyan az információszabadság és annak igénye egyre jobban beágyazódik a jogi kultúrába, úgy válik e nevesített nyilvánosságoknak is mind gyakrabban magyarázatává, hogy ezek a nyilvánosságok azért biztosítandók, mert közérdekű adatokat érintenek, amelyek alapvetően nyilvánosak.<sup>115</sup> A másik lehetséges magyarázata annak, hogy e követelményeket információszabadság-érvekkel támasztják alá mind gyakrabban, hogy az információszabadság garanciái ezeknek a követelményeknek való megfelelést is kikényszeríthetővé teszik.

A jogszabályok kihirdetése azok érvényességének feltétele, a jogszabályok megismerhetősége a jogállamiság elengedhetetlen kelléke. A jogszabályok az adatvédelmi biztos jogértelmezése szerint „elsők a közérdekű adatok sorában”.<sup>116</sup> A magyar jogrendszer ma már külön szabályokban foglalkozik a jogalkotás nyilvánosságával, azon belül is a jogszabály-előkészítés, a törvényalkotás, valamint a jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánosságával.

### 7.1. A jogszabály-előkészítés nyilvánossága

A jogszabály-előkészítési eljárásban biztosítandó nyilvánosság elsősorban a jó jogalkotást szolgálja, azt, hogy ne szülessenek szakmai szempontból elhibázott, vagy figyelembe veendő érdekeket figyelmen kívül hagyó szabályok, megelőzheti a gyenge színvonalú jogalkotást. Minél többen ismerhetik meg a jogszabályok tervezeteit, annál többen vizsgálhatják azt meg és jelezhetik észrevételeiket, annál inkább mód van arra, hogy valaki figyelmeztessen a hibákra és jelezhesse érdekeinek sérelmét. Az érintettek (polgárok, iparági szereplők, társadalmi szervezetek stb.) véleményének megismerése segíti a hosszú távon is alkalmazható, a piaci viszonyokat figyelembe vevő, az alkotmányos rendszerbe illeszkedő és – ahol ez releváns –, az uniós joggal harmonizáló jogalkotást. A korlátozott nyilvánosság

<sup>115</sup> Magyarországon például a jogalkotás, a jogszabálygyűjtemények és az ítéletek nyilvánosságát egy információszabadság-logikát követő törvény, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény írta elő. Sőt, e törvény szabályozta részletesen, hogy hogyan kell kiadni a hivatalos lapokat, hogyan kell azokban kihirdetni a jogszabályokat. Ez a törvény ma már nincs hatályban, szerepét a később ismertetett törvények vették át.

<sup>116</sup> 153/A/2006.

ezzel szemben növeli a rossz szabályok megalkotásának lehetőségét. A nyilvánosság több mint a szakmai egyeztetés: az utóbbi csak meghatározott címzetteknek teszi hozzáférhetővé a tervezeteket, akiknek így lehetőségük nyílik kifejtteni a véleményüket (lényegében ezt biztosítja a jogalkotási eljárásban az érintett állami és társadalmi szervezetekkel való konzultációt előíró kötelezettség), a nyilvánosság révén azonban ezek bárki számára megismerhetők és véleményezhetők. A nyilvános tervezetek egy-egy eleme megjelenik a sajtóban, a téma iránt tájékozott polgárok pedig akár a nyilvánosság előtt, akár közvetlenül a jogalkotónak kifejtethetik a véleményüket. Több esetben akadályozta meg a nyilvános konzultáció, hogy rossz szabályok szülessenek,<sup>117</sup> a nyilvános egyeztetés elmaradása mögött ezzel szemben általában párt- vagy lobby-érdek húzódik.<sup>118</sup>

A jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos törvényi szabályok legnagyobb vívmánya, hogy rendelkezései alapján a jogszabály tervezeteit készítő minisztériumnak biztosítania kell, hogy a jogszabály-tervezeteket bárki az interneten megismerhesse, azokról véleményt nyilváníthasson, azokhoz javaslatokat tehessen. A törvényalkotás nyilvánosságát illetően a törvény előírásai csak kisebb áttörést jelentettek, mivel többségében már létező állapotot rögzítettek: az Országgyűlés Hivatala az elektronikus információszabadság törvényi szabályainak elfogadását megelőzően is széles körben tett hozzáférhetővé a törvényhozás folyamatával kapcsolatos információkat.

Az elkészítéssel kapcsolatos nyilvánosságot a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény biztosítja.

A törvény előírja, hogy a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg az egyeztetés állapotának megjelölésével közlésegyék a törvények, a kormányrendeletek, a miniszteri rendeletek tervezetét és indokolását. Ha a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jónak látja, a tervezet egyeztetésre bocsátását megelőzően egyeztetésre lehet bocsátani a tervezet koncepcióját is. A szabály nem vonatkozik a nem minisztériumban előkészített jogszabályok tervezeteire, például az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatokra. A tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is. Nem kell közzétenni a fizetési kötelezettségekről, az állami

---

<sup>117</sup> A közelmúltból lásd például az elektronikus hírközlési törvényhez az adatmegőrzési irányelv végrehajtására készített módosítás tervezetét, amelyet a szakmai és jogvédő szervezetek tiltakozása miatt az azt előkészítő minisztérium élén álló miniszter átdolgozásra több hónapra visszavont: „Jelen formájában liberális politikusként elfogadhatatlannak tartom a tervezetet” „Nem támogatom semmiféle olyan törvénymódosítást, amely az Alkotmányban biztosított szabadságjogokat sérti. A minisztérium határozottan ki fog állni a bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdekek és a személyi szabadságjogok egyensúlya mellett. Újra megvizsgálom, hogy a vonatkozó EU-ajánlás milyen változtatásokat tesz kötelezővé, de minden változtatásnak széles körű szakmai egyetértésen kell nyugodnia és az Alkotmányban biztosított szabadságjogok sérelme nélkül kell megvalósulnia.” Molnár József: Mégsem figyel majd a Nagytestvér. Figyelőnet, 2007. március 3..

<sup>118</sup> Ennek közismert példája a 2010-ben megalakult Országgyűlésnek a korábbiaktól gyökeresen eltérő új törvényalkotási módszere, amelyben a törvényjavaslatok zömét nem a Kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be. A kormánytöbbség ekkor azt használta ki, hogy a jogszabály-előkészítés nyilvánosságát garantáló törvényi szabályok nem vonatkoznak a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra, ezért véleményezhetetlen volt minden olyan jogszabály, amelynek előkészítése (formailag) nem minisztériumban történik.



támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit.

A jogszabálytervezetek, a koncepciók és a hatásvizsgálatok ennél fogva nem minősülhetnek korlátozott nyilvánosságú, döntés megalapozását szolgáló adatnak. (Korábban az adatvédelmi biztos többször kifogásolta, hogy a tervezetek erre való hivatkozással nem nyilvánosak.)

A közzétett dokumentumok a közzétételt követő egy évig a minisztérium honlapjáról nem távolíthatók el, a szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli. A kormányzati portálon a közzétett tervezetek elérhetőségét tartalmazó közös adatbázist kell működtetni.

A közzététellel egyidejűleg a tervezetek véleményezését is biztosítani kell, ennek lehetőségét a honlapon meg kell teremteni, meg kell jelölni ennek határidejét. A tervezetet a úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse. A véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat. A törvény azt is előírja, hogy a jogszabály előkészítőjének mérlegelnie kell a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót kell készítenie, amelyet a honlapján közzé kell tennie. Az előkészítőt ugyanakkor egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

A tervezetek közzétételére vonatkozó szabályok kritikájaként az hozható fel, hogy abból indulnak ki, hogy a jogszabályt a Kormány valamely tagja által vezetett minisztériumban készítik elő. Ez a legtöbb jogszabály tervezete esetében általában igaz is, ám átláthatatlan és véleményezhetetlen marad minden olyan jogszabály, amelynek előkészítése nem minisztériumban történik; így az Országgyűlés bizottságai, országgyűlési képviselők, valamint a Köztársasági Elnök által kezdeményezett törvényjavaslatok, illetve az önkormányzati rendeletek. Ezek fontos életviszonyokat érinthetnek, társadalmi vitájuk különösen indokolt, szükség lenne ezek megismerhetővé tételének és észrevételezésének a lehetőségét is biztosítani. Az utóbbi években ráadásul jelentősen megnőtt az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok aránya a Kormány törvényjavaslataihoz képest. Továbbá, a közzétételi kötelezettségből kivett jogszabályok felsorolása sem megfelelő, a felsoroltak ugyanis olyan életviszonyokkal függenek össze, amelyek tekintetében mindenképpen szükséges lenne a véleményezhetőség. A törvény – megkérdőjelezhető módon a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket veszi ki automatikusan a közéteendő tervezetek köréből. Az, hogy népszavazással nem lehet bizonyos kérdéseket eldönteni, nem jelenti azt, hogy ne lenne fontos az állampolgárok és szervezeteik véleménye a témában, például a szervezetalakítási kérdések olyanok, amelyben a széles körű társadalmi vita elengedhetetlen

lenne. Ugyancsak értelmetlen a közzététel és a véleményezés mellőzése a közterhekkel és az ármegállapításokkal kapcsolatban, hiszen ezek a kérdések a társadalom minden szereplőjét érintik. A közzététel mellőzését csak azokban az esetekben lenne szabad megengednie a törvénynek, amelyekben a közzététel Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik. E hiányosságok – a törvény módosításán túlmenően – úgy lennének orvosolhatók, ha az előterjesztők a kötelezően nem közzéteendő tervezeteket is önkéntesen közzétennék, biztosítva egyben a véleményezés lehetőségét is. A közzétételi kötelezettség hiánya nem jelenti ugyanis a közzététel tilalmát.

## 7.2. A jogalkotás nyilvánossága

A jogalkotás nyilvánossága csak a testületi szervek által alkotott jogszabályok tekintetében biztosított. Ilyen az Országgyűlés és az önkormányzatok által alkotott jog. Más jogszabályoknak csupán a tervezete és a végeredménye nyilvános, a döntéshozatal folyamata nem.

Ez a *testületi szervek ülései nyilvánosságának* igényével vág egybe. Általában nem a közérdekű adatok megismerhetőségének érvényesülése, hanem közvetlenül e szervek működésének a nyilvánosság általi ellenőrizhetősége az, amiért a testületi szervek működésére vonatkozó szabályok – ideális esetben – előírják az ülések nyilvánosságát: azokon bárki megjelenhet, feljegyzéseket készíthet, jelen lehet a sajtó és közvetítheti az ott történteket. Ez az igény így a már rögzített adatokon túlra terjeszti ki a nyilvánosság igényét: az ülésen történtek figyelemmel kísérésére vonatkozik. E nyilvánosság funkciója tehát a polgárok általi közvetlen ellenőrzés úgy, hogy bepillantást nyernek a döntéshozatal folyamatába. Erről általában nem az információszabadság-törvények szólnak, hanem az egyes szervekre vonatkozó speciális szabályok. Bizonyos országokban ezt generálisan írják elő a törvények, általában köteleznek minden testületi szervet a nyilvános ülésezésre, elsősorban az Amerikai Egyesült Államokban (open meeting laws vagy sunshine laws néven említik őket).<sup>119</sup> E törvények minden olyan szervekre vonatkoznak, amelyek működéséhez határozatképesség szükséges, amely kettő vagy annál több tagból áll, és amely közhatalmat gyakorol. Ezek ülésein a nyilvánosság megjelenhet, megfigyelheti a tagok munkáját, meghallgathatja a vitákat és követheti a döntéshozatalt.<sup>120</sup> Általában megengedik az elhangzottak rögzítését is. Az ülések nyilvánosságának garanciája, hogy az ülés helyéről és idejéről, valamint tervezett napirendjéről is megfelelő időben tájékoztatni kell a nyilvánosságot. A főszabályszerű nyilvánosság mellett kivételesen van csak lehetőség zárt ülésre. A nyilvános ülésen készült jegyzőkönyveknek is nyilvánosnak kell lenniük.

---

<sup>119</sup> Ezeknek elsősorban a kikényszerítésével vannak problémák, erről Daxton R. "Chip" Stewart: Let the Sunshine In, or Else: An Examination of the "Teeth" of State and Federal Open Meetings and Open Records Laws. *Communication Law and Policy*, 2010, Summer, 265-306. oldal., 269.

<sup>120</sup> Lásd például a new yorki Public Officers Law, Article 7, §§100 – 111.

Magyarország jogrendszere általánosságban csak annyit ír elő, hogy a testületi szervek honlapján közzé kell tenni a testület döntései előkészítésének rendjét, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módját, eljárási szabályait, az ülések helyét, idejét és nyilvánosságát, a döntéseket, az ülések jegyzőkönyveit, illetve összefoglalóit, valamint a testületi szerv szavazásának adatait, ha ezt jogszabály nem korlátozza. Az ülések nyilvánosságát elsősorban speciális szabályok garantálják. Így nyilvános az Országgyűlés ülése és a helyi önkormányzat képviselő-testületének ülése is.

A törvény kötelezővé teszi a törvényjavaslatoknak, az azokhoz kapcsolódó dokumentumoknak, valamint – a zárt ülések kivételével – azon plenáris és bizottsági ülések jegyzőkönyveinek az Országgyűlés honlapján való közzétételét, amelyeken a törvényjavaslattal foglalkoztak. Ezeket az Országgyűlés honlapjáról nem szabad eltávolítani.

### 7.3. A tételes jog nyilvánossága

A jogállamban a tételes jognak megismerhetőnek kell lennie azok számára, akiknek magatartási szabályokat ír elő, ellenkező esetben nem várható el tőlük a szabályok követése, ha pedig a magatartásszabály általános, akkor ezeknek a legszélesebb nyilvánosság biztosítandó. A jogállamiságnak tehát elengedhetetlen kelléke a jog által előírt általános magatartásszabályokat tartalmazó jogszabályok megismerhetősége. A jogszabályok kihirdetése azok érvényességének feltétele. Ezért fogalmazott úgy az adatvédelmi biztos, hogy a jogszabályok elsők a közérdekű adatok sorában.<sup>121</sup> Nyilvánosságukat elsősorban a kihirdetésük, hivatalos lapban való megjelenésük, másodsorban pedig a jogszabálygyűjteményben való elérhetővé tételük biztosítja. 2005 előtt Magyarországon sem a jogalkotás nem volt követhető, sem annak eredménye nem volt megtalálható az interneten; nem létezett internetes jogszabály-adatbázis. Ma a Magyar Közlönyt és más hivatalos lapokat elektronikus dokumentumként az interneten kell közzétenni, és a törvény előírja a jogszabályok hatályos állapotának a közzétételét is, erre a Nemzeti Jogszabálytár szolgál.

A tételes jog nyilvánosságát ma a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szabályozza. E szabályok szólnak a jogszabályok kihirdetésének módjáról, és rendelkeznek arról is, hogy a jogszabályok szövege elérhető legyen a kihirdetést követően.

A magyar állam hivatalos lapja a Magyar Közlöny. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni. Ebben kell kihirdetni a jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével. A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt – a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata kivételével – a Magyar

---

<sup>121</sup> 153/A/2006. Korábban ugyanez az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy a jogszabály nem közérdekű adat: „Az én álláspontom szerint a jogszabályok szövege... nem fogható fel közérdekű adatként.” „Erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk.” Péterfalvi Attila adatvédelmi biztossal Szabó Máté Dániel beszélget. Fundamentum, 2004. 4. szám, 42. Ez utóbbi álláspont téves voltára mutat rá Majtényi László: Közérdekű – személyes – nyilvános – titok. Történeti, logikai, fogalmi problémák – II. rész. Beszélő, 2005. 9. szám, 36-37. A biztos, bár nem fejtette ki, miért nem tartotta közérdekű adatnak a jogszabályokat, feltehetően arra gondolt, hogy a jogszabályok nyilvánosságát a jogrendszer sokkal régebbi normái írják elő, mint általában a közérdekű adatokét.

Közlönyben közzé kell tenni. Az önkormányzati rendelet kihirdetésének és a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata közzétételének szabályait a helyi önkormányzatokról szóló törvény állapítja meg.<sup>122</sup>

A törvény kiegészíti a Magyar Közlöny tartalmát további jogi dokumentumokkal. A Magyar Közlöny a jogalkotásról szóló törvényben meghatározottak mellett tartalmazza az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróság elrendelte, a jogegységi határozatokat, az Országos Választási Bizottság állásfoglalásait, a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és az Országos Választási Bizottság nem normatív határozatait, és a miniszterek azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli.

A törvény szól a Magyar Közlöny elektronikus megjelenéséről. Azt a kormányzati portálon minősített elektronikus aláírással és minősített szolgáltató által biztosított időbélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumként kell közzétenni. Ez az oldal jelenleg a <http://kozlony.magyarorszag.hu> címen érhető el. A közlöny megjelenésének dátuma nem lehet korábbi, mint az időbélyegzőben szereplő naptári nap. Ha pedig az időbélyegzőben szereplő naptári nap és a megjelenés dátuma egybeesik, az adott lapszámban kihirdetett, a kihirdetés napján hatályba lépő jogszabály hatálybalépésének időpontját a kihirdetés napjának órájában kell meghatározni. A közzétett közlöny-számok a honlapról nem távolíthatóak el. A törvény szerint a Magyar Közlöny hiteles változata – a papíron és digitális adathordozón terjesztett változatokkal szemben – a kormányzati portálon közzétett verzió. A többi hivatalos lapot is elektronikus úton kell kiadni, ezeket a kiadók a saját honlapjukon történő közzététellel adják ki. A Törvények és Rendeleték Hivatalos Gyűjteményét és a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét azok szerkesztőjének legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírásával ellátott, elektronikus dokumentumként a kormányzati portálon való közzététellel kell kiadnia.

A törvény előírja a jogszabályok hatályos állapotának a közzétételét is. Erre a Nemzeti Jogszabálytár szolgál, amely a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. Ez tartalmazza az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben az önkormányzati rendeletek kivételével az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály és a Magyar Közlönyben közzétett állami irányítás egyéb jogi eszközeinek hatályos szövegét. A gyűjtemény jelenleg a <http://www.magyarorszag.hu/kereses/jogszabalykereso> címen érhető el. A helyi önkormányzatok rendeleteit is érinti közzétételi kötelezettség, ezeket az önkormányzat jegyzőjének kell annak kiadmányozását követően haladéktalanul, elektronikusan a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek megküldeni, aki gondoskodik az önkormányzati

---

<sup>122</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25-26. §.

rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon (jelenleg a <http://nrt.bm.hu>) történő közzétételéről.

A fenti szabályokat értékelve megállapíthatjuk, hogy a jogforrások nyilvánosságát biztosító szabályok között a központi hivatalos lapok elektronikus változatára vonatkozó szabályozás igen korszerűnek számít. A szabályozás azonban érthetetlen módon nem vonatkozik az önkormányzatok hivatalos lapjára is, a XXI. században semmi nem indokolja ennek mellőzését. Az önkormányzati rendeletek nyilvánosságát biztosító szabályokról megállapíthatjuk, hogy azok nem hatályosulnak. Az azok gyűjteményének közzétételére szolgáló adatbázisban alig találhatunk önkormányzati rendeleteket. Az adatbázis ismertsége is rendkívül alacsony szintű.

## 8. A bírósági határozatok közzététele

A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a „jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”<sup>123</sup> A jog mindenki által történő megismerhetősége útján biztosítható csak az állampolgárok számára, hogy magatartásukat a jog előírásainak megfelelően tudják alakítani. A jogszabályok érvényességének elengedhetetlen feltétele, hogy azokat ne csak kihirdessék, hanem mindenki által megismerhetőek legyenek, enélkül nem várható el a jogkövető magatartás. Ugyan a jogszabályok ingyenes elérhetősége a törvény hatályba lépéséig nálunk nem volt biztosítva, de ha ezt megoldottuk, akkor sem állíthatnánk, hogy a jog már megismerhető.

A bíróságok jogfejlesztő tevékenységét a kontinentális jogrendszerben sem vonható kétségbe. A jog egyik meghatározása szerint jó jóslatot ad arra, hogy adott tényállás mellett a bíróság miként fog majd dönteni.<sup>124</sup> Egy biztos, ha az ítéletekben megjelenő élő jogot nem ismerjük, alig tudunk valamit a jog tartalmáról. A jogbiztonság alkotmányos követelménye tehát magában foglalja a jogszabályok alapján hozott bírósági határozatok megismerhetőségének lehetőségét is.

A szektorális információszabadság fontos szempontja annak belátása, hogy a bírói hatalmat, benső sajátosságai miatt, az alkotmányos jogállamban szinte csak a nyilvánosság korlátozza és ellenőrzi. A bírói hatalom átláthatóságának és ellenőrizhetőségének legfontosabb biztosítója a bírói határozatoknak megismerhetősége.

A bíróság határozataira egyrészt úgy tekinthetünk, mint a jogszabályok tartalmát élővé tevő anyagra, a jog testének fontos részére. Az érintettek információs önrendelkezési jogát tiszteletben tartó és a törvényben meghatározott titkokat védő, kivonatolt bírósági határozatok az információszabadság alkotmányos szabályai szerint közérdekű adatoknak minősülnek. Létre kellett ezért hozni a *bírósági határozatok elektronikus gyűjteményét*, amely elektronikus formában a keresést könnyítő eszközzel teszi a határozatokat elérhetővé.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>124</sup> H.L.A. Hart: A jog fogalma, Osiris, 1995, 375.o.

<sup>125</sup> A gyűjteményben a koncepció szetrint közzé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtáblák, és a megyei (fővárosi) bíróságok polgári peres és nemperes eljárásokban hozott jogerős ítéleteit – beleértve a közbenső és részítéletet –, az ügy érdemében hozott jogerős végzéseit, továbbá másodfokú eljárásban vagy felülvizsgálati eljárásban hozott, a felülbírált bírósági ítéletet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzést hatályon kívül helyező, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasító végzéseit, büntetőügyekben hozott jogerős ügydöntő határozatait, továbbá a másodfokú eljárásban vagy felülvizsgálati eljárásban hozott, a felülbírált ügydöntő határozatot hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatait, valamint szabálysértési ügyekben hozott jogerős ügydöntő határozatait, továbbá a felülbírált ügydöntő határozatot hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatait. Ezen túl közzé kell tenni a helyi bíróságok által hozott olyan jogerős ítéleteket, vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzéseket, illetve szabálysértési ügyben hozott jogerős határozatokat, amelyekkel szemben jogorvoslatnak nincs helye. A közzétett bírósági határozattal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági határozatokat is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak. A közzététel során a gyűjteményben e határozatok közötti kapcsolatot jelezni kell.

Nem kell közzétenni a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási, a bírósági letéttel kapcsolatos, a holtak nyilvánítási, illetve halál tényének megállapítása iránti, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatokat. Nem kell továbbá közzétenni a

A jogalkotó súlyos adósságát törlesztette, amikor az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvénnyel (Eitv.) létrehozta a Bírósági Határozatok Gyűjteményét. Ma ennek szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény tartalmazza. Korábban a bírósági határozatok és az ítélkezési gyakorlat tulajdonképpen megismerhetetlen volt, csupán a Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint közzétételre érdemes határozatok szerkesztett változatát lehetett megismerni. Az adatvédelmi biztos következetes álláspontja szerint a bíróságok közfeladatot ellátó szervek, és a bírói joggyakorlatra, jogalkalmazásra vonatkozó információk, így az anonimizált határozatok is a közérdekű adatok körébe tartoznak.<sup>126</sup> A gyűjteményre vonatkozó szabályok rendkívül fontosak nemcsak a bírói ítélkezés ellenőrizhetősége, de a tudományos kutatás, a jogászai munka szempontjából is, valamint a nyilvánosság fontos eszköze a tényleges bírói gyakorlat megismerhetőségének is, enélkül a polgár a jogrendszernek csupán a pozitív jogban leírt részét ismerhetné meg, annak értelmezését, gyakorlatát nem.

### 8.1. Az ítéletek közzétételének funkciói

A bíróság ítéletei nyilvánosságának – ideértve az ítéletek nyilvánosságát is – számos alkotmányos funkciója van.<sup>127</sup>

a) *Ellenőrzés.* A tárgyalások nyilvánossága és az ítéletek kihirdetésének nyilvános jellege a jogállami, demokratikus rendszerek legrégebbi igazságszolgáltatásra vonatkozó elve. Kezdetben ez az alapelv volt képes ellensúlyozni az elfogult, részrehajló, önkényes bírósági eljárások és ítéletek lehetőségét. A nyilvánosság ekkor még csak a tárgyalások és az ítéletek tárgyalótermi nyilvánosságára vonatkozott. A XX. század második felében lezajló társadalmi, technológiai változások olyan kihívások elé állították az igazságszolgáltatást, amelyek lépésről lépésre erősítették a társadalmi ellenőrzés szerepét, és ez a folyamat odavezetett, hogy a bárki számára biztosítandó tárgyalótermi nyilvánosság már nem volt elegendő. Megjelent az ítéletek írásos formájához való hozzáférhetőség igénye, majd az informatikai fejlődés következményeként megjelent az elektronikus nyilvánosság igénye is. A számonkérhetőség elve csak akkor érvényesülhet, ha az igazságszolgáltatás a nyilvánosság számára látható formában működik, azaz megfelelő információ birtokában van mód a működési, ítélkezési hibák és hiányosságok feltárására, és a megfelelő következmények alkalmazására. A nyilvánosság tehát egyszerre eszköze és kikényszerítője is az ellenőrzés

---

társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartásával kapcsolatos, valamint közhasznúsági nyilvántartásba vételre, átsorolásra, nyilvántartásból való törlésre vonatkozó végzéseket, kivéve a másodfokú vagy felülvizsgálati eljárásban hozott érdemi – ügyet lezáró – végzéseket, a bírósági meghagyást, az egyezséget jóváhagyó végzést, a kiegészítő ítéletet, illetve az ügy érdemében hozott jogerős végzést kiegészítő végzést, a tárgyalás mellőzésével hozott végzést, a Be. XXV. fejezete (Lemondás a tárgyalásról) szerinti eljárásban hozott ítéletet, valamint az egyszerűsített ítéletet. Nem tehetők közzé a Pp. XV-XVII. fejezete szerinti eljárásokban hozott határozatok, ha valamelyik fél kérte a közzététel mellőzését.

<sup>126</sup> 1102/K/2007, 1665/P/2007, 1944/K/2007, 2155/K/2007

<sup>127</sup> Ezekről bővebben lásd: Navratil Szonja (kutatásvezető): *Az igazságszolgáltatás nyilvánossága, különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára.* Eötvös Károly Intézet, 2009. (a továbbiakban: BHGY-tanulmány) 9-11. o.

mechanizmusának. A bírói hatalmi ág szempontjából a nyilvánosság funkciója elsődlegesen a társadalmi ellenőrzés folyamatának a biztosítása.

b) *Jogbiztonság*. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely azt a követelményt (is) jelenti, hogy a jognak (ideértve a jogalkotást és a jogalkalmazást is) előreláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie. A jogalkalmazás szerepének változása, a jogalkotás és a jogalkalmazás közötti határ elmosódása következtében a kontinentális jogrendszerek esetében is alapvető követelményként jelenik meg a bírói gyakorlat mindenki általi megismerhetősége a jogbiztonság érdekében. A megnövekedett bírói hatalom mellett számításba veendő az információ megszerzésének az elmúlt két évtizedben gyökeresen megváltozott kultúrája is. Ha a nyilvánosság megvalósulásának egy korábbi módja eleget is tett a jogbiztonság követelményeinek, az ellenőrzés és az információszerzés újabb lehetőségeivel – a jogbiztonság fogalmának változatlansága mellett – a jogbiztonság érdekében elvárható nyilvánosság megvalósulási szintje mindenképpen eltolódott.

c) *Jogegység*. A jogegység követelménye szerint az az ideális, ha az azonos tárgyú ügyekben az ország különböző területein hozott bírósági határozatok régióktól és bírósági szintektől függetlenül azonos jogi tartalmúak – a bírói jogértelmezési szabadság csorbítása nélkül. Amennyiben a bírósági határozatok megismerhetők, úgy kiszámíthatóvá és előreláthatóvá válik a joggyakorlat is, valamint a bíróságok jogfejlesztő szerepe is könnyebben kimutatható és látható lesz.

d) *Jogismeret*. Az egyénekre nézve a jog társadalomalakító szerepe alapvetően a jogismeretre koncentrálódik, hiszen a jogkövetés egyik alapvető feltétele a jogszabályok ismerete, illetve a jogalkalmazó szervekkel való kapcsolat. A bírósági eljárások és ítéletek nyilvánossága, mindenki számára történő megismerhetősége nevelő és alakító módon – még ha közvetten is –, de mindenképp hozzájárulhat az egyéni jogismeret növekedéséhez.

e) *Tudományos kutatás*. A jogtudomány feladata a tárgyban egyfelől a bírósági ítéletek vizsgálata és elemzése, másfelől a társadalmi ellenőrzés jegyében az igazságszolgáltatás szakmai kritikája. A tudományos munka alapvető feltétele egyfelől a nyilvános, közérdekű adatokhoz való hozzáférés, másfelől az olyan kutatások lefolytatása, amelyek kívül esnek a megismerhető és közzétételre kötelezett adatok körén.

## **8.2. A bírói jog elektronikus közzétételével kapcsolatos nemzetközi körkép**

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: EEJE) 6. cikkének első bekezdése előírja, hogy főszabály szerint a bírósági határozatokat nyilvánosan kell kihirdetni. A bekezdés második mondata széles körben enged kivételt a tárgyalás nyilvánossága alól. Az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EJEB) szerint e nyilvánosságnak az a funkciója, hogy biztosítsa az igazságszolgáltatás közvélemény általi ellenőrzését abban, hogy mennyiben érvényesül a tisztességes eljáráshoz való jog. Az EJEB szerint az EEJE nem követeli meg a nyilvánosság szóbeli vagy írásbeli formáját, mindkét módon megvalósulhat az ítéletek EEJE-ben megkövetelt nyilvánossága. Az EEJE 6. cikke tehát nem teszi kötelezővé



az ítéletek írásbeli formájának közzétételét. Az EJEB szerint elegendő, ha bárki, aki érdekét valószínűsíteni tudja, betekinthez vagy másolatot kaphat az ítéletek teljes szövegéről, és emellett a fontosabb ítéleteket közzéteszik.<sup>128</sup> Az EJEB szerint különösen fontos, hogy az ítéleteket gyűjteményekben vagy adatbázisokban közzétegyék, ám azt eddig minden esetben megállapította, hogy az Egyezmény 6. cikkének szövegéből ilyen kötelezettség nem következik.<sup>129</sup> Az EEJE értelemszerűen minimumkövetelményeket tartalmaz, a kötelezettség hiányából olyan következtetés nem vonható le, hogy ne lehetne ennél többet megvalósítani, vagy esetleg más jogforrások ne tehetnék kötelezővé az ítéletek közzétételét. Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy az EJEB az ítéletek publikálásával kapcsolatos kötelezettség hiányát csak az EEJE 6. cikkével, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapította meg; vagyis ebből csak annyi következik, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog nem sérül azáltal, hogy az ítéletet nem teszik írásos formában bárki számára megismerhetővé. Mindaddig nem foglalkozott azonban az EJEB azzal, hogy az EEJE más cikkéből, más alapvető jog biztosítékeként következik-e ilyen kötelezettség. Itt elsősorban a 10. cikk (szólásszabadság) vehető számításba, amelyből a közelmúltban az EJEB – ha korlátozott körben is – levezette a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosításának a kötelezettségét.<sup>130</sup> Az ítéletek közzétételének kérdése ezen újabb joggyakorlat fényében még nyitott.

Nem kötelező jogként az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által megfogalmazott, a bírói döntéseknek elektronikus feldolgozását és hozzáférhetővé tételét javasló 1995. szeptember 11. napján elfogadott ajánlás<sup>131</sup> szerint szükséges valamennyi bíróság joggyakorlatának teljes ismerete, továbbá „a nagyközönségnek és különösen a jogászoknak van szükségük ezekre az új információs eszközökre.” Az ajánlás szövege olyan bírósági nyilvántartások bevezetését irányozza elő, mely lehetővé teszi az ügyvédek, állampolgárok jogi kutatók számára a bírósági joggyakorlat lehető legszélesebb körének megismerését. Ezt megújítja és kiegészíti az új technológiák alkalmazását nyomatékkal ajánló 2001. február 28-án elfogadott ajánlás.<sup>132</sup> Az ajánlás egységesíteni szeretné a tagállamok joggyakorlatát az új technológiák alkalmazása tekintetében. Leszögezi, hogy a modern információs technológiák alkalmazásával fejleszthető az európai államok igazságügyi és bírósági igazgatása, ezek szükséges eszközei az állampolgári részvételnek, a jól működő demokráciának.

A különböző jogrendszerek a nyilvánosság-igényeknek különbözőképpen tesznek eleget, ebben a tekintetben más jogrendszerek megoldásait másolni értelmetlen volna. Vannak országok, ahol az ítéletek nyilvános gyűjteményekben érhetőek el, ezek között vannak olyanok is, ahol a gyűjteményeket pénzért árusítják. Más országokban, mint például Hollandiában

---

<sup>128</sup> 8 December 1983, Series A., no. 71 (Pretto and others v. Italy).

<sup>129</sup> 25 February 1997, No. 9/1996/627/811 Z. v. Finland, különösen a 112. §.

<sup>130</sup> 14 April 2009, No. 37374/05 Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, 35–39. §

<sup>131</sup> No.R (95) 11 on the selection, processing, presentation and archiving of court decisions in legal information retrieval systems

<sup>132</sup> Rec(2001)3 of the Committee of Ministers to member states on the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies.

nyilvánosan elérhető adatbázisokból ismerhető meg ingyenesen minden ítélet.<sup>133</sup> Ahány ország, annyiféle megoldással találkozhatunk, és e megoldások természetesen nem önmagukban állnak, hanem számtalan tényezőtől függenek: az adott jogrendszer információszabadság-felfogásától az igazságszolgáltatás függetlenségéről alkotott elképzelésen át a magánszféra védelmének a súlyáig. Egy közelmúltban elkészült tanulmány számba veszi az egyes megoldásokat; összesen tizenhat ország jogrendszerét vizsgálja meg, amelyek között európai, amerikai, közel-keleti országok és Ausztrália is szerepel.<sup>134</sup> Egy másik tanulmány a közép- és dél-amerikai kontinens államainak megoldásait hasonlítja össze.<sup>135</sup> Az ezekben is bemutatott megoldások tapasztalataiból a tanulmányok szerzői a következő következtetéseket vonták le: Az információszabadság-igényeknek eleget tenni kívánó jogrendszernek törvényi szinten kell garantálnia, hogy az ítéletek bárki számára megismerhetők legyenek mind papíron, mind elektronikusan az interneten. A közzétett ítéleteket tárgyszavazni kell, és kereszthivatkozásokkal is el kell látni a könnyű kereshetőség érdekében. Valamennyi bírósági ítéletet hozzáférhetővé kell tenni, az igazságszolgáltatás alsóbb szintjein születetteket is.<sup>136</sup>

### **8.3. A közzétételt előíró magyar szabályok**

#### **8.3.1. A közzéteendő határozatok**

2007. július 1-től kezdődően törvény – a bírói gyakorlat széles körű megismerhetősége érdekében – kötelezi az Országos Bírósági Hivatalt (korábban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalát) egy olyan internetes adatbázis (Bírósági Határozatok Gyűjteménye) fenntartására, amelyben a törvény által meghatározott ítéletek anonimizált változatban, teljes terjedelmükben megtalálhatók. 2007-től ezt az Eitv. tette kötelezővé a szabályok ma már a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben található. A gyűjteményben közzé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság, illetve újabban a Kúria és az ítéletábrák által az ügy érdemében hozott határozatokat, valamint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata esetében az egyfokú eljárás következtében első fokon jogerőre emelkedett határozatokat is. A közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatoknak az anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak. Közzé kell tenni továbbá a jogegységi határozatokat, az elvi bírósági határozatokat, kollégiumi véleményeket, elvi döntéseket és kollégiumi állásfoglalásokat. A hatályos szabályok értelmében tehát nem minden határozatra terjed ki a közzétételi kötelezettség; az alsóbb bíróságok határozatai kívül esnek a törvény hatályán. A törvény ennek ellenére tartalmaz egy megengedő rendelkezést is, miszerint a bíróság elnöke elrendelheti a bíróság által hozott, a törvény alapján kötelezően nem

---

<sup>133</sup> Lásd Wim Voermans: Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. Utrecht Law Review, Volume 3, Issue 1 (June) 2007.

<sup>134</sup> Report on Access to Judicial information. Kézirat, 2009. március, Ropes & Gray LLP & Open Society Justice Initiative.

<sup>135</sup> Disclosing Justice: A study on access to judicial information in Latin America. Due Process of Law Foundation, 2007. június.

<sup>136</sup> Report on Access to Judicial information, 38. o.

közzéteendő, ám a bíróság elnökének megítélése szerint közzétételre érdemes határozat közzétételét is.

Nem kell közzétenni a gyűjteményben a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósi, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatokat. Ezeknek a közzétételét ugyanakkor nem tiltja a törvény. A törvény azonban meghatározza mindazokat az eseti döntéseket is, amelyek nyilvánossága az érintettek akaratától függ. A házassági perekben, apasági és a származás megállapítása iránti egyéb perekben, a szülői felügyelet megszüntetése, gondnokság alá helyezés tárgyában hozott határozatok nem tehetők közzé, ha valamelyik fél kérte a közzététel mellőzését. Itt tehát a felek nemleges kérelme (tiltakozása) az, ami akadályát képezheti a közzétételnek. Ezzel szemben a nemi erkölcs elleni bűncselekmények tárgyában hozott határozatok csak akkor tehetők közzé, ha ehhez a sértett az eljáró bíróság felhívására kifejezetten hozzájárult, vagyis a törvény pozitív hozzájárulást kíván meg a közzétételhez, amíg ez nem történik meg, a közzététel tilos.

### *8.3.2. A közzététel módja és határideje*

A határozatokat az azt meghozó bíróság elnökének kell közzétennie a határozat írásba foglalásától számított harminc napon belül. A közzétételi kötelezettségre nincs hatással az, ha ugyanezen határidőn belül a határozattal szemben rendkívüli jogorvoslattal éltek. A közzétett határozatok megjelölésében fel kell tüntetni a bíróság és a jogterület megnevezését, a határozat meghozatalának évét, valamint sorszámát. Meg kell jelölni azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a bíróság a határozatot hozta. Mindez a határozatot hozó bíróság feladata. Az Országos Bírósi Hivatalnak pedig azt kell biztosítania, hogy a határozatok bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek legyenek, és a gyűjteményben a határozatok szövegére és a megjelölt jogszabályhelyekre keresni lehessen.

Fontos megjegyezni, hogy e szabályok bár igen nagy előrelépést jelentettek, mégsem biztosítják kellő mértékben a bírói joggyakorlat megismerhetőségét. Azzal, hogy a megyei törvényszékek másodfokú ítéletei nem kerülnek közzétételre, a nyilvánosság igazságszolgáltatásban betöltött funkcióinak többsége nem képes megvalósulni. Sérül a társadalmi ellenőrzés lehetősége, a jogbiztonság, és a jogegység követelménye is. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben csak abban a kivételes esetben történik meg a határozatok közzététele, ha azok felülvizsgálat keretében eljutnak a Kúriáig. A felülvizsgálati kérelem elbírálása pedig sokszor hosszabb időt vesz igénybe, így ha mégis eljut egy-egy, a közvélemény számára érdekes ügy a Kúriáig, mire az ítéletet közzéteszik, az ügy jelentősége a közvélemény számára már elveszett, vagy legalábbis jelentősen csökkent. A Kúriára érkezett felülvizsgálati kérelmek pedig nem az ügy súlyához, vagy összetettségéhez igazodnak, hanem sok esetben az a felülvizsgálat indoka, hogy a kérelmet betérjesztők nem kívánják tudomásul venni a jogerős bírói döntéseket. Indokolt lenne tehát a törvény hatályának a kiterjesztése. Amíg azonban ezt a jogalkotó nem teszi meg, a bíróságok elnökei

proaktív módon a törvény által adott lehetőséggel élve elrendelhetik a jelentősebb ügyek közzétételét.<sup>137</sup>

További gyengesége a szabályozás alapján létrejött adatbázisnak, hogy az csak a 2007. július 1. napja után kihirdetett ítéleteket tartalmazza. Így az adatbázisban értelemszerűen még nagyon kevés határozat található, a bírói gyakorlat egységessége ezért kifejezetten nehezen átlátható, mivel számtalan jogterületet meghatározó, fontos ítélet hiányzik a rendszerből.<sup>138</sup>

### *8.3.3. Az ítéletek anonimizálása*

Az igazságszolgáltatás nyilvánossága iránti igényvel könnyen kerülnek konfliktusba az eljárás résztvevőinek magánszféra-jogai, azok közül is elsősorban a személyes adatok védelméhez való jog. A határozatok számos személyes adatot tartalmaznak. A közzététel – különösen az elektronikus közzététel – ráadásul egészen más jellegű, minőségű nyilvánosságot jelent, mint például az ítélet kihirdetésekor alkalmazott egyszeri nyilvánosságra hozatal. Az internet és az általa nyújtott lehetőségek más dimenzióba helyezik és időtlenné is teszik a bírósági határozatok nyilvánosságát. Az interneten közzétett adatok kereshetők, rendszerezhetők, törlésük esetén is elérhetőek maradnak, így azok némi túlzással örök időkre megtalálhatók a nyilvánosság számára. Ezzel szemben a szóban történő nyilvános kihirdetés (amely ugyancsak nyilvánosságra hozatalt jelent) a nyilvánosság tényleges minimumát jelenti. Aki a tárgyaláson jelen van, hallja az elmondottakat, jegyzetelhet ugyan, de az elhangzott szöveg ezt követően nem visszakereshető, az elhangzott adatok nem rendszerezhetők, hacsak a hallgatóság részéről valaki nem rögzíti azokat. A határozatok többsége így módon – bár nyilvánosságra hozták őket – elvész a nyilvánosság számára, hiszen nem archiválják azokat az érdeklődőknek is hozzáférhető módon.

Az ítéletek közzétételének a fentebb részletezett funkciói elszakadnak az adott esettől és azok érintettjeitől, a közzététel már nem az eljárásban részt vevő személyek jogainak a biztosítása érdekében történik, hanem azért, hogy tájékozódni lehessen a bírósági joggyakorlatról. E célok nem igénylik a konkrét ügy egyedi jellegét, általában nem érdekes, hogy ki volt az ügy felperese, alperese, terheltje stb. E nyilvánosságnak nem célja az elítélt „pellengérré állítása” sem. Indokolt tehát az eljárás során a nyilvánosság, ideértve a határozatok nyilvános kihirdetését is, de indokolatlan lenne a megszemélyesített határozatok főszabály szerinti közzététele. A bírósági határozatok tehát tartalmaznak olyan információkat, amelyek különböző megfontolások alapján még akkor sem tartoznak a – kereshető, rendszerezhető és soha nem felejtő – internet nyilvánosságára, ha egyébként a nyilvánosan kihirdetett határozatban benne foglaltatnak. Ugyanakkor a közzététel célját a határozatok rövidítés, átszerkesztés nélküli közzététele szolgálja maradéktalanul. A szabályoknak így ki kell egyensúlyozniuk a teljes közzététel és a kivonatolt közzététel mellett szóló érdekeket, oly módon, hogy megállapítják, a határozatok mely része (adattartalma) nem kerül közzétételre. Mivel az ítéletek nyilvános megismerhetőségének a célja nem igényli a személyes adatok közzétételét, illetőleg a kívánt cél elérhető ezek közzététele nélkül is, a közzétételt úgy kell

---

<sup>137</sup> BHGY-tanulmány, 20. o.

<sup>138</sup> BHGY-tanulmány, 21-22. o.

megoldani, hogy az a személyes adatok nyilvános közzététele nélkül történjen. Ezt szolgálja az anonimizálás.

A megszemélyesített adat anonimizálása a lényegi ismeret és az adat alanya közötti kapcsolat megszüntetése, amelyet az azonosító adatok eltávolításával tudunk megvalósítani. A törvény ezt úgy fogalmazza meg, hogy a közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. A határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni. Ám arra az adatvédelmi biztos is felhívta a figyelmet, hogy az anonimizálás nem pusztán a nevek és címek törlését jelenti, hanem a határozat olyan kivonatolását, amely által személyes adat jogosulatlan nyilvánosságra hozatala nem történhet meg.<sup>139</sup> A törvény szerint nem kell törölni a közfeladatot ellátó szerv és az e minőségében eljáró, az eljárásban a közfeladat ellátásával összefüggésben résztvevő személy nevét, beosztását, a meghatalmazottként vagy védőként eljáró ügyvéd nevét, a társadalmi szervezet vagy alapítvány nevét, székhelyét és képviselőjének nevét és a közérdekből nyilvános adatokat. Nem kell törölni az alperesként pereszes fél nevét, ha a határozatot olyan ügyben hozták, amelyben jogszabály alapján közérdekű igényérvényesítésnek van helye. Ha a nyilvánosságot a tárgyalás egészéről vagy egy részéről kizárták, és a nyilvánosság kizárását megalapozó, törvényben meghatározott érdek védelme másképpen nem biztosítható, a határozat egyes részeinek vagy a határozat egészének a gyűjteményben való megjelentetését mellőzni, illetve a közzétett határozat egyes részeit vagy a határozat egészét a gyűjteményből törölni kell. Az állam- és a szolgálati titok (a minősített adatok) védelmét a bírósági határozatok közzétételekor is biztosítani kell. E szabályokban meghatározottakon túl további szerkesztést a határozatokon nem szabad végezni.

Az anonimizálás szabályait az adatvédelmi biztos irányadónak tartotta a nem közzéteendő, de adatigénylés útján megismerhetővé váló, vagy nem nyilvános, de megismerési engedély útján megismerhetővé tenni kívánt határozatok tekintetében is.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> 1944/K/2007

<sup>140</sup> 780/K/2007

## 9. Az állam titkai, a minősített adatok

Elméletileg közel sem vitathatatlan, hogy a jogállamnak lehetnek titkai, hacsak nem ez a mostani miénk a minden világok legjobbika és az állami titkok jogosságát létezésük elegendően igazolja. Az emberiség nemcsak Keleten, de Nyugaton is öröktől fogva álmodik az *egyetemes békéről és a végtelen harmóniáról*. Az ilyen álmokban viszont nem lehetnének állami titkok.

### 9.1. Igazolhatóak-e az állam titkai?

Nyugtalanító kérdés. Érdekes, de ha körülnézünk az eszmetörténetben, úgy tűnik mintha a felvilágosodás óta az európai gondolkodásban a harmónia, az örök béke útjában mindenekelőtt a szuverének titkai állnának. Azaz, ha megszűnnének a titkok,<sup>141</sup> ha minden nyilvános lenne, menten beköszöntene az aranykor (tán nem csak a zsarnokság, a hazugság, de még a betegség és a csalfaság is eltűnne). Ez a gondolat, mai ésszel, mai tudással, amennyire rokonszenves annyira furcsa is, mert egy olyan emberképhez kötődik, amelyre a történelem rácsáfol. A személyes és csoportdöntések nem kizárólag racionális megfontolásokon nyugszanak. Azzal mélyen egyetérthetünk ma is, hogy közügyekben a titkosság illetlenség (Jeremy Bentham), ám hogy a nyilvánosság megakadályozná a háborúkat,<sup>142</sup> és az örök béke záloga,<sup>143</sup> vagy akárcsak az igazságos bírói ítélet biztosítéka lenne,<sup>144</sup> ma, amikor a nyilvánosságban az igazság hangja sokszor halk és erőtlen, a hamisságé viszont nem csak harsány, de erős is, már inkább illúzióknak tűnik.

A felvilágosodás korában, mert a titkolózó abszolutizmus maga akadályozta az éleslátást, vagy túl sokat gondoltak az emberről, vagy túl keveset a csalás és a megtévesztés hatalmáról. Azt hitték, elég megszabadulni a külső béklyóktól. Sok minden nem látszott. Például az, hogy az embereket nem csak a titkok, de a nyilvánosság világában is az orruknál fogva lehet vezetni. Ideig, óráig... nagyon sokáig.

Ma másként tekintünk a titkokra, mint a modernitás hajnalán. Az egyéneknek — és talán ez sem vitatható — az egyéni döntéseken keresztül a közösségeknek is joguk van ártani maguknak. Másfelől a bűn nyilvános üldözése nem mindig eredményes. Továbbá szeszekkel és eszmékkal, rajongott demagógokkal mérgezhethetjük magunkat. Ha elvitatnánk az embereknek ezt a jogát, többet ártunk, mindenekelőtt nekik: magu(n)knak, mintha elismerjük, hiszen ki tudná náluk jobban, mint ők maguk, mi jó nekik. Ebből következően saját esendőségünkre, rossz természetünkre is készülnünk kell, erre is fontos válaszolni, főleg ezzel indokolhatjuk, hogy polgárával szemben még saját államának is lehetnek titkai. A mai demokratikus, szabadságpárti válasz így szól: Lehetnek, de ellenőrzötten. Éppen mert az ember esendő, nem a közjót, hanem saját pillanatnyi vélt hasznát nézi. Odüsszeusz választása

<sup>141</sup> A titok-nyilvánosság fogalmi és logikai problémáinak elemzésére lásd: Majtényi László: Közérdekű-személyes-nyilvános-titok. Történeti logikai, fogalmi problémák, I. Beszélő, 2005. augusztus; Közérdekű-személyes-nyilvános-titok. Történeti logikai, fogalmi problémák II. Beszélő, 2005. szeptember.

<sup>142</sup> J. Bentham halála után publikált, 1789-ben írt esszéje: A Plan for a Universal and Perpetual Peace.

<sup>143</sup> Immanuel Kant: Az örök béke, Budapest, 1918, fordította, bevezette és jegyzetekkel kísérte Babits Mihály, Az Új Magyarország Részevénység.

<sup>144</sup> Erről Kossuth Lajos fantáziált a reformkorban.

ma is érvényes. Vagy viaszt teszünk a fülünkbe, és nem hallunk, vagy hallunk, de elővigyázatból az árbochoz köttetjük magunkat.

De a külső környezet sem mindig barátságos, odakünn is élnek gyarló, elbolondított emberek, akik valamiért talán a vesztünket szeretnék.

A titkosságtól, bármily furcsa, a hatalom maga is szenved, mert a titok varázslata csak akkor ér valamit, ha odakünn hisznek neki. Az abszolutizmus 18–19. századi válsága, különösen kései formáiban éppen ezt bizonyítja.<sup>145</sup> Nézőpont kérdése, de nem alaptalan azt állítani, hogy a pártállami totalitarizmus is ebbe, a titkosságába, bukott el. A glasznoszt, amelynek előfutára a világ leghatalmasabb titkosszolgálati főnöke Andropov volt, maga is a titkosság társadalmi végterméke. A hanyatló zsarnokságnak legitimáló nyilvánosságra lenne szüksége, az viszont elpusztítja.

A mai Kelet–Közép–Európa válságai, amelyek nyilván átmenetiek, a szabadelvű demokrácia intézményei és az etatista örökség ellentmondásának szorításában is értelmezhetőek. Ha, mint ma Magyarországon is, egyszerűen szólva hiányzik a közbizalom, mert a hatalom morális legitimitációja gyenge, akkor nincs sem igazi titok, sem valódi nyilvánosság. Akkor botránytól botrányig vonszolja magát mindegyik titkosszolgálat és annak minden titka. A hatalom titkai szükségeseek, de a hatalom birtokosainak baljóslatú érdekeit nem fedezhetik a jogosnak minősített titkok. Ezért kell jogállami titoktörvény, ezért kellene független ellenőrök.

A Leviatánra indokolt kötőfékeket vetni, mert a titkolózás nem lehet az ügyek normális menete. Ahogy az adóhatóság sem hisz el becsületszóra semmit az állampolgárnak, az állampolgár sem fogadhatja el, hogy az állam bármit eltitkolhat előle, sőt. A gyarlóság nem a közpolgár privilégiuma, sőt, mint a felvilágosítók szóvá tették, a hatalom az ész ítéletét biztosan megrontja. A „közérdekű” titkolózás sokszor az állami bűnök mentetegetése. Ennek belátása azért különösen fontos, mert az állami titkok — természetük miatt — nagyon veszélyes társadalmi–kommunikációs környezetben léteznek. Mert úgy látszik, nincs mit tenni, a titok titkosságát a közösség egésze becsületszóra veszi tudomásul, tagjainak sem képessége, de ami ennél rosszabb, személyes lehetősége sincs a jogosság, indokoltság közvetlen vizsgálatra.

A titkosságtól, bármily furcsa, a hatalom maga is szenved, mert titkai csak akkor érnek valamit, ha odakünn hisznek neki. A titok alapja a társadalmi tekintély, a tekintély hiánya a titok halála.

## 9.2. Igazolhatóság a szabályozásban, európai jog

A Malone ügyben<sup>146</sup> a bíróság az Egyesült Királyságot a lehallgatás megfelelő törvényi szabályozásának hiánya miatt marasztalta el. Más esetekben a bírói hozzájárulással történő lehallgatás meglévő törvényi szabályai nem voltak eléggé világosak, előre láthatóak az érintettek számára<sup>147</sup>. James Malone régiségkereskedő volt, akit orgazdasággal vádoltak.

<sup>145</sup> Majtényi László: Adatvédelem, információszabadság, sajtó. Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997. 9–10. old.

<sup>146</sup> Judgement of 24 April 1990, Series A, No. 176-A and 176-B.

<sup>147</sup> Lásd például Kruslin ügy és A. ügy, mindkét esetben Franciaország ellen.

Angliában a telefonlehallgatásokat rendszerint a belügyminiszter engedélye alapján folytatták. A kérelem szerint a hatóság Malone úr telefonját lehallgatta, amit az Egyesült Királyság elismert. A lehallgatás a rendőrség kérésére belügyminiszteri engedéllyel történt. A bíróság szerint az egyezmény követelményeit csak az olyan jogi szabályozás elégíti ki, melyben törvény világosan körülírja a lehallgatás eseteinek szabályait, és semmiképpen nem elegendő, ha a törvényalapján kialakult közigazgatási gyakorlat teszi ezt meg.

A bíróság szerint az angol és a walesi jog ezt nem teszi meg átláthatóan, holott csak a világos törvényi szabályozás lehet az önkényes eljárás akadály. A bíróság megállapította, hogy az angol és a walesi jogban sem a lehallgatás tilalma, de a mérlegelési jogkör terjedelme sem volt meghatározva. Így nem lehet vizsgálni azt, hogy a beavatkozás a szükségesség tesztnek megfelelt-e, mert törvényi meghatározatlansága miatt nem felelt meg. A brit kormány egyébként — megegyezés alapján — megfizette a panaszos költségeit.

A Herczegfalvy eset<sup>148</sup> — noha az ebben az ügyben Ausztriát elmarasztaló ítéletnek a magánélet, ezen belül a személyes levelezés oltalma csak az egyik szála — ugyancsak érdemes a figyelmünkre. A panaszos magyar állampolgár, de állandó lakhelye Ausztria volt. Testi sértésért és egyéb bűncselekményért többször is elítélték. Büntetése letöltése után pedig egy „elmebeteg bűnözők” elhelyezésére szolgáló intézetbe utalták.

A panaszossal szembeni eljárások, bánásmód miatt a bíróság Ausztriát több tekintetben is elmarasztalta. Az eljáró tanács megállapította, hogy Ausztria megsértette Herczegfalvynak a 8. cikkben meghatározott jogait azzal, hogy minden egyes levelét ellenőrzésre „szelekció céljából” megküldte gondnokának. Megállapította a bíróság, hogy ezt az eljárást az osztrák jog egyáltalán nem szabályozta. Ily módon a panaszosnak az önkényességgel szemben semmiféle védelme nem volt. Ami pedig a joguralom talaján álló demokratikus társadalomban megengedhetetlen. Az időközben megváltoztatott osztrák törvény kifejezetten tiltja az elmeógyógyintézetben ápoltságával folytatott levelezésének ellenőrzését.

A Huvig<sup>149</sup> ügyben a panaszost gazdasági bűncselekmények miatt jogerősen elítélték. A nyomozás során a panaszos összes üzleti és magánjellegű telefonbeszélgetését a vizsgálóbíró utasítására lehallgatták. Az természetesen nem képezte vita tárgyát, hogy a panaszos magánéletébe beavatkoztak. A bíróság azt vizsgálta, hogy a lehallgatást olyan törvény alapján folytatták-e, amely megismerhető és a jogalany által a következményei előre láthatóak. A francia kormány szerint a büntetőeljárás törvény és az ezen alapuló bírói gyakorlat együttesen megfelel ennek a követelménynek. A bizottság viszont úgy látta, hogy csak egy általános törvénybe foglalt normatív szöveg elégíti ki ezt a követelményt.

A bíróság nem osztotta ezt az álláspontot. A „törvény” kifejezést a bíróság nem csak alaki tekintetben értelmezi, ide érti az erre épülő, a törvénytől alacsonyabb szintű szabályokat és a nem írott jogot is (viszont ha a szabályozás nem törvényen alapul, azt a bíróság az egyezményvel ellentétesnek szokta minősíteni). Ugyanakkor egyéb hiányosságot talált a francia jogban. Megállapította, hogy nincs meghatározva a lehallgatható személyek és a

---

<sup>148</sup> Judgement of 24 September 1992, Series A, No. 244.

<sup>149</sup> Judgement of 24 April 1990, Series A, No. 176-A,B.



lehallgatás alapjául szolgáló bűncselekmények köre sem. A francia írott és íratlan jog nem határozza meg megfelelően a hatóságok mérlegelési jogkörét. Franciaország ezzel, hasonlóan az előző ügyben az Egyesült Királyság, megsértette az egyezmény 8. cikkét.

A Leander<sup>150</sup> ügyben a panaszost, valamely általa nem ismert nemzetbiztonsági kockázat miatt egy bizalmi állásban nem alkalmazták. Torsten Leander ácsmester ugyanis egy haditengerészeti támaszponton lévő tengerészeti múzeumban szeretett volna elhelyezkedni. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján alkalmazását megakadályozták, ám ennek indokait vele nem közölték. Panaszt tett, melyben a döntés felülvizsgálatát, és azt is kérte, nyilvántartott személyes adataiba tekinthessen be. A bírák ebben az ügyben nem ítétek a panaszos javára, és a beavatkozást a magánéletébe nem találták aránytalannak — ezért csak általánosságban azt állapították meg, hogy a panaszos magánélete adatainak összegyűjtése a titkosszolgálati nyilvántartásba, ha ez még azzal is párosul, hogy megvonják a panaszos jogát, hogy az adatgyűjtést kifogásolja, összességében beavatkozást jelenthet a magánélet tiszteletben tartására vonatkozó jogába. Mindazonáltal a bíróság úgy ítélte meg, hogy Svédországnak nagy mérlegelési szabadsága van abban a tekintetben, hogy nemzetbiztonsági szempontból fontos munkahelyeken milyen foglalkoztatási szabályokat határoz meg. A bíróság értékelt az azt, hogy a rendszerbe több ponton beépül a független ellenőrzés szempontja. A Nemzeti Rendőrségi Bizottságban — ez a szerv engedélyezte az adatok kiadását — külső kontrollként jelen vannak parlamenti képviselők is. A döntés ellen panaszt lehet tenni a parlamenti biztosnál és az igazságügyi kancellárnál<sup>151</sup>. A 13. cikk megsértésével kapcsolatos panaszt ugyancsak elutasították, a bíróság értelmezésében, ha egyik vagy másik jogorvoslati lehetőség nem is elégíti ki a 13. cikkbe foglalt hatékony jogorvoslat következményét, ezek együttese mégis elégséges lehet. Itt az volt elgondolkodtató, hogy kötelező döntést nem alkalmazó ombudsman-jellegű jogvédelem állt Leander rendelkezésére. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy ez utóbbi döntést minimális 4:3 arányban hozta meg a bíróság.

Az Amman<sup>152</sup> ügyben a bíróság megállapította, hogy a svájci hatóságok megsértették az egyezmény 8. cikkét amikor az érintett telefonbeszélgetéseit a titkosszolgálatok lehallgatták és nyilvántartásukba vették. A bíróság kimondta, hogy az egyénre vonatkozó információk tárolása a magánéletbe való beavatkozásnak minősül, akkor is, ha nem tartalmaz különleges adatokat. A jogsértés okaként azt jelölte meg a bíróság, hogy a titkosszolgálati eszközök használatáról és a titkosszolgálati nyilvántartásról szóló svájci jogszabályok nem tartalmaztak pontos és részletes szabályokat az információszerzés, az adatrögzítés, és az adatkezelés tekintetében, így a jogkövetelmények előzetes megismerhetősége nem érvényesült.

A Gaskin<sup>153</sup> ítéletben azt mondták ki, hogy ha az eljárás nem teremt egyensúlyt a közösségi érdek és a panaszos személyes érdeke között, akkor nem biztosították a magán- és a családi élet tiszteletét. A panaszost gyermekkorával kapcsolatos fontos iratok megismerésétől zárták el. Anyja halála után egyéves korában állami gondozásba vették, majd több nevelőszülőnél

---

<sup>150</sup> Judgement of 26 March 1987, Series A, No. 116.

<sup>151</sup> Svédországban az igazságügyi kancellár ugyancsak sajátos ombudsman-intézmény, a kormány nevezi ki, de független a végrehajtó hatalomtól.

<sup>152</sup> Eur. Court H. R., Case of Amann v. Switzerland, judgment of 16 February 2000.

<sup>153</sup> Judgement of 7 July 1989, Series A, No. 160.

nevelkedett. Emlékei szerint több helyen bántalmazták is. Múltját is ismerni akarta, kártérítési igényt is érvényesíteni próbált a gyámügyi szervekkel szemben. A panaszos több keresetében azt követelte — eredménytelenül — a liverpooli önkormányzattól, hogy a rá vonatkozó iratokat megismerhesse. Végül az illetékes városi önkormányzat egy egészségügyi miniszteri körlevél rendelkezésének megfelelően azoknak az iratoknak a megismerését lehetővé tette, amelyekben szereplők az adattovábbításhoz hozzájárultak. Ez azonban csak az iratok töredékét jelentette. Az ügy jogi érdekessége abban is állt, hogy a panaszos nem állította, hogy az állam beavatkozott magánéletébe, a róla szóló iratokat nem használta fel állami szerv ellene, hanem csupán meg akarta ismerni a róla szóló dossziékat, azaz az adatvédelem fogalomhasználata szerint csupán információs önrendelkezési jogát óhajtotta gyakorolni. Az Egyesült Királyság képviselője éppen erre hivatkozva vitatta, hogy az egyezmény 8. cikke alkalmazható lenne az esetre. Állítása szerint a gyámügyi igazgatás hatékonyságát fenyegeti az, ha az informátorok nem őrizhetik meg anonimitásukat. A bíróság többségi döntése szerint az iratokba való betekintésről független szervnek kell döntenie. Legalább azokba az iratokba kellett volna betekintést engedni, amelyek esetében az informátor a beleegyezést tisztességtelenül tagadta meg, illetve, ha meg sem kérdezhető.

Az újabb bírósági gyakorlat a jogkiterjesztés irányába mutat. Szeptember 11-ével viszont, remélhetőleg ideiglenesen, megint változott a közfelfogás, a jog az Egyesült Államokban és Európában is „lehalkította a hangját”.

### 9.3. Az állami titkolózás alkotmányos igazolása

A hatalom titkai ezek szerint szükségesek, de többfelől érkező legitimitációra szorulnak. Figyelemre méltó, hogy valószínűleg kivétel nélkül az összes titoktörvény tartalmaz tartalmi–szubsztantív és formai–proceduális érvényességi elemeket, melyek a törvényben azonos súllyal szerepelnek. Kell ma már jogállami titoktörvény, *kellenek* független ellenőrök. Nem utolsó sorban éppen a hatékony ellenőrzés teszi a titkokat legitimé. A jogállam formális eljárásai, noha ez talán némileg meglepő, a tartalmi legitimitás töredezettségét, hiányait, kétséges voltát számos tekintetben képes pótolni, arra legalábbis ráerősít. Ha pedig hiány nélkül megvan a materiális és az eljárásrendi legitimitációs ígéret, miután ezek ma már varázstalan indokok, végső soron csak a hatékony ellenőrzés mellett igazoltak. Az intelligens szuverén nem ellenfelének, egyenesen barátjának tekinti tehát a független ellenőrt.

A felvilágosodás és a mi posztmodern korunk felfogása között a titkosság tekintetében létezett egy hosszú közvetítő korszak, amikor még a mintát közvetítő tekintélyek inkább segítettek, mint ma. Még a 20. században is, még a diktatúrák idején is, általánosan hittek az erkölcsi rendben — ez az európai fasizmus bukása után volt különösen látható —, amely az akadályok elbontása után képes felépülni, visszaépülni. Ma — legalábbis nálunk — hiányoznak a minták, ezért a nyilvánosság garanciáinak hatóköre megváltozik, beszűkül. Meggyengül, ha nem enyészik el teljesen az az erő, amely kikényszerítene az igazságot. Szégyent kellene

érezniük azoknak, akik hamisan esküdtek, felebarátukat elárulták, loptak a közösből. De, persze, nem teszik.

Az alapjogok — így az információszabadság — korlátozása a magyar alkotmányos rendben magán az Alkotmányon alapulhat. Noha a fentiek alapján nem vonom kétségbe, hogy a világ összes államához hasonlóan<sup>154</sup> a magyaroknak is lehetnek jogos titkai, a jelenlegi magyar Alkotmány az alapjogok korlátozásaként nem utal erre, így ma az állam titkainak alkotmányos alapjai kétségesek, az alapjogi korlátozás doktrínájának nem felelnek meg. Az alapjogi teóriák alapján, miután túl vagyunk az államjogon, az államtitok alkotmányjogi igazolása nem könnyű. Az ezzel szemben álló alkotmányos erőt a „right to know”, a jog a tudásra összefoglaló alkotmányos igény mögött ott áll az összes alkotmányos kommunikációs jog és az egész privacy–védelem (ugyanis az állami titkok egyébként vagy köz- vagy magánadatok). A titoktörvények igazolására, a akár csak a újabb magyar tervezetek esetében, a közérdekre szoktak hivatkozni. Hogy ez az alkotmányosság elmélete alapján mennyire ingatag, aligha kell indokolni.<sup>155</sup> A magyar alkotmánynak szólnia kell a nyilvánosság jogainak titok általi korlátozásáról.

#### 9.4. Az állami titkolózás alkotmányos feltételei

Az információszabadság korlátozásával kapcsolatban elsőként említendő az az Alkotmánybíróság által is megfogalmazott elv, miszerint „állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valószínűsíthető az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak. [...] Nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását. [...] Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy a véleménynyilvánítás jogához hasonlóan – mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga – nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. „Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos

---

<sup>154</sup> Lásd: Theoharis Athan G. (szerk) (1998): A Culture of Secrecy The Government Versus the People's Right to Know, University Press of Kansas.

<sup>155</sup> Lásd: Majtényi László – Szabó Máté Dániel: A közérdek és az alkotmány. In: Közérdek és Közigazgatás. Budapest, MTA JTI, 2008.

korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az 'anyajog', a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.]

Az információszabadságot korlátozó szabályozásnak természetesen teljesítenie kell az alapjog-korlátozással szemben támasztott általános követelményeket. A korlátozással szembeni formai követelmény a törvényi szabályozási szint.

A tartalmi követelmény pedig az úgynevezett szükségességi-arányossági teszt kritériumrendszerének megtartása. Az Alkotmánybíróság formulája szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat] A szükségességi-arányossági teszt egyik legújabb összegzése szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

A közérdekű adatok nyilvánosak, azokat mindenki szabadon megismerheti és terjesztheti. A többi alapjoghoz hasonlóan azonban az információszabadság sem korlátozhatatlan, vagyis törvényben, a szükségességi-arányossági tesztnek eleget téve a közérdekű adatok nyilvánossága is korlátozható, ezen törvényi korlátok fennállása megalapozza az érintett közérdekű adathoz való hozzáférés megtagadását.

Az Alkotmánybíróság információszabadság-határozataiban több, a nyilvánosságkorlátozással szembeni követelményt állapított meg.

a) Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrecionális döntési jogkörbe utalt nyilvánosságkorlátozás alkotmányellenes. Egyik döntésében azért minősítette alkotmányellenesnek a vizsgált törvényi szabályokat, mivel „a törvényi megfogalmazás a képviselőtestület számára szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít, s ezáltal nem zárja ki a közérdekű adatok megismerésének alkotmányellenes korlátozását. Ezek a szabályok azért alkotmányellenesek, mert diszkrecionális jogkört adnak a képviselőtestületnek abban, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket. Ezzel lehetőséget nyújtanak arra, hogy a képviselőtestület közérdekű adatokat elzárjon a nyilvánosság elől, vagy személyes adatokat a személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárjon. A törvényi garanciák hiánya mindkét alkotmányos alapjogot sérti. A képviselőtestület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is. Alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módozatait közelebbről megjelöli a törvény.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat] A döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról szóló korábbi szabályozást vizsgálva a testület kimondta: „a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

b) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartja a tartalomtól független titkosítást. Egyik döntésében kimondta: „Az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a zárt ülés előterjesztései és jegyzőkönyve tartalmuktól függetlenül legyenek hozzáférhetetlenek a polgárok számára, alkotmányellenes, mert szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Az információk visszatartása (nyilvánosságuk korlátozása) nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, iratfajtákra (előterjesztésekre, jegyzőkönyvekre). A nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni. Alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint minősíti titkosnak.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat]

c) Ugyancsak alkotmányosértőek lehetnek a bizonytalan fogalmak. „A fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal az államnak az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettsége – az alapjogi jogvédelem garantálása – megkerülhetővé válik.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

d) A 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban a testület hangsúlyozta, hogy az alapjog-korlátozással kapcsolatos követelmény, hogy „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.” „A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása [...] akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított. A nyilvánosságkorlátozás bírói kontrollját az Avtv. 21. §-a teszi lehetővé. A bírói felülvizsgálat az Avtv. 19. § (5)

bekezdése szerinti nyilvánosságkorlátozással [az idézett alkotmánybírósági határozat meghozatalakor ez a rendelkezés szabályozta a döntés-előkészítő adatok sorsát – megj.: Sz. M. D.] kapcsolatban csak a törvényi rendelkezésben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki. A nyilvánosság indokolatlan korlátozásának tilalmát érvényesítő, a korlátozást kizárólag a kényszerítően indokolt esetekre szűkítő, azaz a nyilvánosságkorlátozás tartalmi feltételeit meghatározó garanciák hiányában a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nincs érdemi jogorvoslat, az csak formálisan érvényesül. A nyilvánosságkorlátozás kényszerítő indokainak, illetve az annak felülvizsgálatára irányuló jogorvoslatnak a hiánya a közérdekű adatok megismerésének, vagyis a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos jognak az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésétől függő, indokolatlan korlátozását teszi lehetővé.”

Ugyanebből az elvi alaphoz kiindulva állapította meg az Alkotmánybíróság azt az alkotmányos követelményt, amely az eltitkolás jogi kötöttségét és a döntés érdemi bírósági felülvizsgálat tette alkotmányos elvárásá: „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát.”<sup>156</sup>

e) A törvényi szintű szabályozás követelménye: „Valamely adatkörnek államtitokká nyilvánítása minden esetben közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot, a szoros és intenzív összefüggés folytán az ilyen korlátozás csak törvényi szinten történhet.”

f) Az államtitoknak a közhatalomtól való elválaszthatatlansága: „A nem állami közérdekű adat, illetőleg a nem állami szervek által titkosított közérdekű adat fogalmilag sem minősülhet államtitoknak. Az államtitoknak a közhatalomtól való elválasztása sérti a jogbiztonságot és azon túl is különleges veszélyt jelent az információszabadságra.”

g) A nyilvánosság előli végérvényes elvonás tilalma: „Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze ’titkos’ minőségét, ugyanakkor e kérdésben – ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül – egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. Ez a szabályozási konstrukció az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, mert a közérdekű információt végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.”

Az állam titkolásának részletes feltételeit a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény tartalmazza.

---

<sup>156</sup> 2/2014. (I. 21.) AB határozat.

### 9.5. A minősített adat, a minősítő és a minősítés

A törvény központi fogalma a minősített adat, amelyet úgy határoz meg, mint a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést a titoktörvényben meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről – a megjelenési formájától függetlenül – a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza.

A definíciónak tehát tartalmi és formai elemei is vannak.

Az egyik tartalmi elem, hogy az adatnak valamely minősítéssel védhető közérdek körébe kell tartoznia. Minősítéssel védhető közérdek a Magyarország

- a) szuverenitása, területi integritása,
- b) alkotmányos rendje,
- c) honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége,
- d) igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége,
- e) külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai,
- f) állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

További tartalmi meghatározó elem, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele valamely minősítéssel védhető közérdeket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti.

A harmadik tartalmi meghatározó elem szerint az, hogy az előzőek miatt az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.

Formai elem, hogy a tartalmi feltételek fennállásának megállapítására nem bárki, csak az úgynevezett minősítő jogosult. A törvény szerint feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult:

- a) a köztársasági elnök,
- b) az Országgyűlés elnöke,
- c) az országgyűlési bizottság elnöke,
- d) az Alkotmánybíróság elnöke,
- e) a Kúria elnöke,
- f) a bíróság elnöke,
- g) az Országos Bírósági Hivatal elnöke,

- h) a legfőbb ügyész,
- i) az ügyészség vezetője,
- j) az alapvető jogok biztosa,
- k) a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- l) a Kormány tagja, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár,
- m) a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos,
- n) a Kormány ügyrendje szerint működő testület vezetője,
- o) az autonóm államigazgatási szerv vezetője, az önálló szabályozó szerv vezetője, a kormányhivatal vezetője,
- p) a rendvédelmi szerv központi szerve, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat vezetője,
- q) a rendőrségről szóló törvényben meghatározott
  - qa) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője,
  - qb) belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője,
  - qc) terrorizmust elhárító szerv vezetője,
- r) az Országgyűlési Őrség parancsnoka,
- s) az idegenrendészeti hatóság vezetője, a menekültügyi hatóság vezetője,
- t) a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vezetője,
- u) Magyarország külképviseletének vezetője, valamint a nemzetközi szerződésben meghatározott kötelezettségvállalás teljesítése érdekében más államhoz, nemzetközi szervezethez vagy regionális együttműködés központjába delegált önálló képviseleti hatáskörrel rendelkező személy, és
- v) törvény által minősítésre feljogosított személy.

E minősítők minősítői jogkörüket írásban „Szigorúan titkos!” minősítési szintű adat esetén a helyettesükre, valamint a Kormány tagja a közigazgatási államtitkárra és a helyettes államtitkárra, „Titkos!”, „Bizalmas!” és „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat vonatkozásában az irányításuk alatt álló, közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervben vezetői megbízással rendelkezőkre, illetve vezetői beosztásba kinevezettekre átruházhatják. A honvédelemért felelős miniszter, a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, valamint az o) pontban meghatározott vezető a honvédelmi, a nemzetbiztonsági, a minősített adat védelmének szakmai felügyeletével kapcsolatos, továbbá a bűnüldözési feladatok körében minősítési jogkörét belső szabályzatban az alárendeltségébe tartozó, vezetői megbízással rendelkező, illetve vezetői beosztásba kinevezett más személyre és a minősített adat felülvizsgálatába bevont felülvizsgálati szakértőre írásban átruházhatja. A bűnüldözési feladatok körében ez a jogosítvány a legfőbb ügyészt és az ügyészség vezetőjét is megilleti.

A definíció másik formai eleme az, hogy a minősítő a fentiek fennállását egy speciális eljárásban állapítsa meg, amit minősítésnek nevezünk. Ennek keretében négy dolog történik szükségképpen: megállapítja a minősítő a minősítés feltételeinek fennállását, megállapítja a minősítés szintjét, megállapítja a minősítés érvényességi idejét, valamint a minősítési jelölést elhelyezi az adat hordozóján.



Az adat minősítéssel csak valamennyi törvényi feltétel fennállása esetén és csak a legszükségesebb ideig védhető.

Amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Szigorúan titkos!”, ha súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Titkos!”, ha pedig csak károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Bizalmas!”, végül ha hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű.

Az érvényességi idő: a „Szigorúan titkos!” és a „Titkos!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 30 év, a „Bizalmas!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 20 év, a „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 10 év lehet.

A „Titkos!” vagy annál magasabb minősítési szintű adat minősítésének érvényességi ideje új minősítési eljárás lefolytatásával rendkívül indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb 30 évvel meghosszabbítható. A „Bizalmas!” vagy „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat minősítésének érvényességi ideje új minősítési eljárás lefolytatásával rendkívül indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható. Az új minősítési eljárást az érvényességi idő lejártá előtt le kell folytatni. Az érvényességi idő elteltével az adat minősített jellege megszűnik. A minősítés megszűnése után az adat újból nem minősíthető.

A minősített adat kezelése során mindig egyértelműen felismerhetőnek kell lennie az adat minősített jellegének. A nemzeti minősített adat hordozóján vagy - ha arra nincs lehetőség - külön kísérőlapon fel kell tüntetni a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását (ez az úgynevezett minősítési jelölés).

A minősítés törvényi feltételei igencsak elnagyoltak. Egyes feltételek túl nagy mérlegelést engednek a minősítőnek, más feltételek pedig egyszerűen hiányoznak. Nem szerepel a törvényben olyan korlát, amely alapján tilos lenne a minősítés a nyilvánosságra hozatal megakadályozása vagy késleltetése, jogszabálysértés vagy adminisztrációs hiba, illetve a hatékonyság hiányának leplezése, a verseny elkerülése, vagy valamely személy vagy szervezet jó hírnevének védelme érdekében; nincs a törvényben olyan korlát, amely megtiltaná az olyan adat minősítését, amely hozzáférhetővé tételéhez, nyilvánosságához nyilvánvalóan nagyobb közérdek fűződik, mint a minősítéshez fűződő közérdekhez. A törvény által megkövetelt egyetlen érdemi tartalmi korlát az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. Az államtitokkörök megszűnése és a megszűnéssel szükségessé váló más jogállami garanciák nélkülözése gyakorlati jogalkalmazási problémákat is szül. Tekintettel arra, hogy a minősítéssel történő alapjog-korlátozás maga is bizalmasan történik, a korlátozáskor nem ismerhető meg senki számára és ezért ellenőrizhetetlen, elengedhetetlen lenne, hogy már maga a titkosítási eljárás szabályai kellő garanciát nyújtsanak az alapvető jogok, így elsősorban az információszabadság érvényesülésére. Ez

pedig megkívánja, hogy a jogalkotó megfelelő hangsúlyt helyezzen a precíz, részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A minősítés álláspontunk szerint beláthatatlan lehetőségeket ad a minősítésre jogosultaknak, a törvény rendelkezéseiből nem állapítható meg a jogkorlátozó beavatkozást indokoló esetek köre, illetve azok a körülmények, esetek, amelyek igazolják a beavatkozást.

A védhető közérdekek meghatározása – mint a minősítés egyetlen tartalmi korlátja – a törvényben szintén alkotmányellenesen történik, mivel felsorolásuk igencsak elnagyolt, különösen az 5. § (1) bekezdés f) pontjában említett, az állami szerv „illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása”, amely szinte korlátlan titkosításra ad felhatalmazást, ezzel kiüresíti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

## **9.6. A minősített adat védelme**

A minősített adat védelme az adat megismerhetőségének szigorú korlátozását jelenti. Ez azonban nem lehet korlátlan, és alkalmasnak is kell lennie a védelem céljának az elérésére. Mindezt alapelvek rögzítik:

*Szükségesség és arányosság elve:* a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet.

*Szükséges ismeret elve:* minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához feltétlenül szükséges.

*Bizalmasság elve:* minősített adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé.

*Sérthetetlenség elve:* a minősített adatot kizárólag az arra jogosult személy módosíthatja vagy semmisítheti meg.

*Rendelkezésre állás elve:* annak biztosítása, hogy a minősített adat az arra jogosult személy számára szükség szerint elérhető és felhasználható legyen.

A minősített adat megismerése és felhasználása csak szigorú feltételek fennállása esetén lehetséges.

### **9.6.1. A minősített adat megismerése**

Az adat főszabály szerint nem megismerhető. Az, akiről az adat szól (érintett) a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján, személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát. Az érintett ugyanakkor köteles a nemzeti minősített adat megismerése előtt írásban titoktartási nyilatkozatot tenni és a nemzeti minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat betartani. A megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia

kell. A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozat kézhezvételét követő 15 napon belül a Fővárosi Törvényszékhez fordulhat. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi.

A minősített adat kezelője az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény alapján az érintettet megillető tájékoztatást megtagadhatja, ha a minősítés alapjául szolgáló közérdeket az érintettnek a személyes adatainak kezelésére vonatkozó tájékoztatása veszélyeztetné.

### **9.6.2. A minősített adat felhasználása**

Felhasználásnak minősül az állami vagy közfeladat végrehajtása érdekében a felhasználói engedély kiadására jogosult vezető által, a felhasználói engedélyben meghatározott, a minősített adatra vonatkozó rendelkezési jogosultságok gyakorlása. A rendelkezési jogosultságok a következők lehetnek:

- a) állami vagy közfeladat végrehajtása érdekében történő ügyintézés, feldolgozás,
- b) minősített adat nyilvántartásával kapcsolatos valamennyi tevékenység,
- c) minősített adat birtokban tartása,
- d) minősítési jelölés megisméltése, illetve a megisméltés megtiltása,
- e) minősített adat másolása, sokszorosítása,
- f) minősített adat fordítása,
- g) kivonat készítése,
- h) szerven belüli átadás,
- i) szerven kívülre továbbítás, szállítás,
- j) selejtezés, illetve megsemmisítés,
- k) felhasználói engedély kiadása,
- l) megismerési engedély kiadása,
- m) nemzeti minősített adat felülvizsgálata,
- n) minősített adat külföldi személy vagy külföldi szerv részére hozzáférhetővé tételének engedélyezése,
- o) minősített adat külföldre vitelének vagy külföldről való behozatalának engedélyezése,
- p) titoktartási kötelezettség alóli felmentés.

A felhasználót az általa minősített adat esetén a rendelkezési jogosultságok teljeskörűen megilletik, a más minősítő által minősített adat esetén azonban csak az a)-k) pontokban foglalt rendelkezési jogosultságok illethetik meg.

Minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt, és aki rendelkezik érvényes és a felhasználni kívánt adat minősítési szintjének megfelelő személyi biztonsági tanúsítvánnyal, titoktartási nyilatkozattal, valamint felhasználói engedéllyel. A „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű minősített adat állami vagy közfeladat ellátásához szükséges felhasználása esetén a felhasználó titoktartási nyilatkozatot tesz, és felhasználói engedéllyel kell rendelkeznie. A személyi biztonsági tanúsítvány az a tanúsítvány, amely érvényességi idejének lejártáig meghatározza, hogy

valamely természetes személy milyen legmagasabb minősítési szintű adat felhasználására kaphat felhasználói engedélyt. A titoktartási nyilatkozat a minősített adatot felhasználó vagy megismerő személy nyilatkozata arról, hogy a minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat megismerte, és az őt terhelő titoktartási kötelezettséget tudomásul vette. A felhasználói engedély pedig az állami vagy közfeladat végrehajtása érdekében a minősítő, illetve a felhasználói engedély kiadására jogosult vezető által, a minősített adat felhasználására jogosult személy részére írásban adott felhatalmazás, a minősített adattal kapcsolatos egyes rendelkezési jogosultságok meghatározásával

A személyi biztonsági tanúsítvány, a titoktartási nyilatkozat és a felhasználói engedély követelménye alól bizonyos esetekben a törvény kivételt tesz:

A köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság tagjai, az Országgyűlés elnöke, a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke állami vagy közfeladata ellátásához a nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül is jogosult a feladat- és hatáskörükbe tartozó minősített adatra vonatkozó rendelkezési jogosultságok gyakorlására.

A minősített adatot kezelő szerv vezetője, valamint a biztonsági vezető felhasználói engedély nélkül jogosult a feladat- és hatáskörébe tartozó minősített adatra vonatkozó rendelkezési jogosultságok gyakorlására.

A bírót - ha törvény másként nem rendelkezik - nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása.

Állami vagy közfeladat ellátása során külön engedély nélkül jogosult a minősített adat felhasználására az, akit erre törvény kifejezetten felhatalmaz.

Minősített adatnak az állami vagy közfeladat ellátásához szükséges felhasználása esetén a minősített adatot kezelő szerv vezetője határozza meg a szervezeten belül azokat a vezetői beosztásokat, amelyet betöltő személyek felhasználói engedély kiadására jogosultak. Részükre a felhasználói engedélyt a minősített adatot kezelő szerv vezetője adja ki.

### **9.7. A minősítés hatósági kontrollja**

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság titokfelügyeleti hatósági eljárás keretében felülvizsgálhatja az adat minősítését. Ilyen eljárás kizárólag hivatalból indítható, az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a titokfelügyeleti hatósági eljárást a hatóság bejelentésen alapuló vizsgálata előzte meg.

A titokfelügyeleti hatósági eljárásban hozott határozatában a hatóság a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel. Ha a minősítő a hatóság ilyen tartalmú határozatát megalapozatlannak tartja, annak bírósági felülvizsgálatát a

határozat közlésétől számított hatvan napon belül kérheti. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. Ha a minősítő a határozat közlésétől számított hatvan napon belül nem fordul bírósághoz, a nemzeti minősített adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik.

### 9.8. A minősítés bírói kontrollja

A törvény nem említi, ezáltal valójában nem biztosítja a titkosítás feletti bírói kontrollt. Ez a helyzet alkotmányellenes, hiszen az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban a nyilvánosságkorlátozással mint alapjog-korlátozással szembeni követelményként hangsúlyozta, hogy „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. [...] A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása [...] akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.”

Kifejezett szabály hiányában jelenleg is nyitott kérdés, hogy az információszabadság bírói garanciái biztosítottak-e egyáltalán. Az általános információszabadság törvényi szabályai alapján látszólag minden rendben van: ha valaki nem kapja meg a megismerni kívánt közérdekű adatot, bírósághoz fordulhat, ahol soron kívül tárgyalják az ügyét. A törvény kényelmes pozíciót teremt számára, hiszen a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani, nem pedig neki kell alátámasztania azt, hogy a megtagadás jogellenes volt. Ha sikeresen perel, a bíróság az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. Csakhogy a törvény arról is rendelkezik, hogy jogszerűen tagadja meg a közérdekű adat megismerhetővé tételét az azt kezelő szerv, ha „az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette.” Ha tehát egy iraton szerepel a titkossá minősítő pecsét, a polgár nem férhet hozzá, a törvény ugyanis azt már nem biztosítja számára, hogy vitassa a minősítés indokoltságát. Legfeljebb azt kifogásolhatja, hogy a minősítés nem az arra jogosult végezte el, ez azonban nyilván ritka eset. Hiába fordulhat tehát bírósághoz, nem tudja elérni, hogy az indokolatlanul titkosított adatot megismerje. Az információszabadság alanyi jogként való érvényesíthetőségének ezért elengedhetetlen feltétele lenne, hogy a nyilvánosságkorlátozás felett olyan érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőség legyen biztosított, amelynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is kiterjed. A bírói jogalkalmazás számára ebből az következik, hogy a bíróság nem elégedhet meg a minősítés, az eltitkolás formai kritériumainak vizsgálatával, az ítélethozatalkor azt is értékelnie kell, hogy az adatnak a nyilvánosság előli elvonása valóban indokolt-e. Ha erre nincs lehetőség, akkor a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nem is létezik érdemi jogorvoslat, e jog formálissá válik, valójában nem kikényszeríthető. Ebben az esetben a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos jog az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésétől függően érvényesül csupán. A bírói gyakorlat egyébként azt mutatja, hogy tartalmi felülvizsgálatot nem végeznek, a bíróságok nem hajlandók felülvizsgálni a minősítéseket. A Fővárosi Bíróság egy ítéletében kifejezetten azt olvashatjuk,

hogy „az alperes a csatolt irattal igazolta, hogy az adatot titkos ügykezelési számon kezeli, a minősítés érvényességi ideje nem járt le, ennél fogva az adat nem nyilvános, a keresetet a bíróság ezért elutasítja”.<sup>157</sup> Az indokolásban a bíróság kifejezetten el is utasítja a minősítés tartalmi felülvizsgálatát, pedig a bíróság tudatában van annak, hogy az Alkotmánybíróság határozata szerint ez szükséges lenne.<sup>158</sup>

A mai szabályozás szerint egyetlen módon kerülhet bíróság elé a minősítés jogszerűségének (indokoltságának) kérdése, ha a minősítést a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tartja indokolatlannak, és ezt a döntését a minősítő bíróság előtt megtámadja. Ez az eljárás azonban nem az adatot megismerni kívánó polgár kezdeményezésére indul, a minősítés megszüntetése és az, hogy egyáltalán bíróság elé kerülhet az ügy, az a hatóság egyetértésétől is függ. A szabályokból tehát úgy tűnik, hogy a minősítés tartalmi bírói felülvizsgálata csak akkor lehetséges, ha a hatóságot sikerül megnyerni ennek az ügynek. Az információszabadság alanyi jogi minőségéhez szükséges, hogy bírói úton érvényesíthető legyen. Ha a bírói út egy másik állami szerv közreműködésével vehető igénybe, akkor a jog nem tekinthető alanyi jognak.

---

<sup>157</sup> Fővárosi Bíróságnak a Fővárosi Ítéletábla által a 2.Pf.21.937/2009/4. számú ítéletében helyben hagyott, 62.P.22.085/2009/11. számú ítélete.

<sup>158</sup> Hasonlót tapasztalunk a Fővárosi Bíróság 19.P.20.069/2007/4. számú ítéletében is. Ebben az ügyben a másodfokon eljáró Fővárosi ítéletábla már úgy foglalt állást, hogy „nem szorítkozhat a bíróság kizárólag annak vizsgálatára, hogy az adott jogszabályi rendelkezés valóban ad-e mérlegelési lehetőséget”, mert ez az alkotmányos alapjog parttalan korlátozását tenné lehetővé. 8.Pf.20.524/2007/6. Sajnos a jogerős ítéletet a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.871/2008/9. számú ítéletében hatályon kívül helyezte, és az első fokú ítéletet tartotta fenn hatályában.

### III. rész: A MÉDIASZABÁLYOZÁS ALAPPROBLÉMÁI

#### 10. A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság

*A véleménynyilvánítás szabadsága (és az információszabadság)* viszonylag korai nemzetközi jogi megfogalmazásai között fontos szerepe van az ENSZ 1948-ban elfogadott Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, noha a szöveg mai tudásunkkal némileg kezdetlegesnek is látszik. „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”<sup>159</sup>

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint:

„10. cikk 1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson...

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a *nemzetbiztonság*, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzésére, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Említésre érdemes, hogy találunk más idevágó – Afrikában például, legalábbis az *információszabadság* elhelyezése tekintetében szerencsésebb megfogalmazású<sup>160</sup> – nemzetközi regionális szabályokat. Említendő az emberi jogok amerikai dokumentumának vonatkozó szabálya is.<sup>161</sup>

*A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* megfogalmazásában

”2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3...e...jogok gyakorlása különleges köteleességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

---

<sup>159</sup> 19. cikk.

<sup>160</sup> Az ember és népek jogainak afrikai chartája, Nairobi, 1981, 9. cikk: „1. Minden egyénnek joga van információkat kapni. 2. Minden egyénnek joga van véleménye kifejezésére és terjesztésére a jog keretein belül.”

<sup>161</sup> Az emberi jogok Amerikai Egyezménye „San Jose-i Paktum” szerint a gondolat és kifejezés szabadsága „magában foglalja bármilyen információ vagy eszme keresésének, megszerzésének és közlésének szabadságát határookra tekintet nélkül, akár szóban, vagy írásban, nyomtatásban, a művészet formájában vagy akár az egyén választása szerinti bármilyen más eszköz útján.” A cenzúra tilos. A jog korlátozható mások jogainak és jóhírneve tisztelgésben tartása vagy a nemzeti biztonság, közrend, közegészségügy vagy erkölcs védelme miatt.

(a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg az állambiztonság vagy a közrend, a közegészségügy vagy a közérkölcös védelme érdekében szükségesek.”<sup>162</sup>

Ehhez az Európai Alkotmányos Szerződés azt fűzi, hogy

„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát, anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.”<sup>163</sup>

Egy fontos európai példa:

A német alaptörvény 5. cikk:

„(1) Mindenkinek joga van arra, hogy véleményét szóban, írásban és képben szabadon kifejezze és terjessze, valamint arra, hogy az általánosan hozzáférhető forrásokból akadálytalanul tájékozódjék. A sajtószabadság és a rádió valamint film útján történő hírközlés szabadsága biztosított. Cenzúrának nincs helye.”

A jogállami forradalom alkotmányának 61. §-a szerint

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

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

Az Alaptörvénynek a kézirat készültkor hatályos szövege szerint (*IX. cikk*)

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit...

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.

(6) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

---

<sup>162</sup> 10. cikk.

<sup>163</sup> „A véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadsága” II-71. cikk.



### 10.1. Kitérő: A véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság

A véleménynyilvánítás szabadság és az információszabadság közötti kapcsolatot, amint azt az *Információs és médiajog I.* kötetben már kifejtettük, sokkal inkább a történetiség, mint a két jog kapcsolatának belső logikája uralja. A nemzetközi jogi dokumentumokban (kivéve Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartáját) és a nemzetközi (és ennek következtében) nemzeti bírói döntésekben korábban megjelent véleménynyilvánítás joga részeként értelmezik az információk keresésének és megszerzésének jogát, holott ez a jogok belső logikája szerint előfeltétele nem része a véleménynyilvánítás szabadságának.

Egy országgyűlési képviselő 2004-ben a kábítószerrel való visszaélés egyes Btk.-szabályainak megsemmisítését indítványozta az Alkotmánybíróságnál. A TASZ társadalmi vitát kívánt kezdeményezni erről, ehhez azonban szüksége lett volna a képviselő indítványára. Az Alkotmánybíróság ezt megtagadta. Az adatkérő álláspontja szerint, ha valamely képviselő részéről a társadalom nagy részét érintő, a Btk. szabályainak megsemmisítését kezdeményezi, akkor az indítványa nyilvános adat. A TASZ pert indított, de azt Magyarországon jogerősen el is vesztette.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint „végzetes következménnyel járna, ha közintézmények cenzúrázhatnák a sajtót és a társadalmi polémiát arra hivatkozással, hogy egy országgyűlési képviselő alkotmányértelmezési álláspontjának nyilvánosságra hozatala személyiségi jogokat sérthet”. A Bíróság megállapította, hogy a magyar Alkotmánybíróság „információs monopóliumával visszaélve cenzúrát gyakorolt, és megakadályozta a TASZ-t társadalmi küldetésének betöltésében”.<sup>164</sup> A határozatban a Európai Emberi Jogi Bíróság először mondta ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának jogellenes korlátozását jelenti a közérdekű adatok eltitkolása.

A bíróság döntése két szempontból különösen figyelemre méltó. Miközben a cenzúra fogalma alatt eredetileg az volt értendő, hogy a sajtó rendelkezik valamiféle ismerettel, aminek közzétételét a hivatal megtagadja, itt viszont a cenzúra tág, de indokoltan tág fogalmát alkalmazva, azt állapította meg, hogy az információ visszatartása is cenzúra, másrészt azt, hogy az információszabadság sérelme okozza a véleménynyilvánítás korlátozását. Ezzel pedig a két jog közötti logikai kapcsolatot is helyesen értelmezi.

### 10.2. Igazságkeresés

A véleménysszabadságot a történelemben mindenekelőtt és jó okkal az igazság keresésében játszott rendkívüli szerepére hivatkozva magasztalták. Lehetetlen, hogy az igazság szabad és nyílt küzdelemben elbukjon a hazugsággal szemben, hiszen az igazság a „Mindenható után a legerősebb”, fortélyokhoz, cenzúrához, ravaszkodáshoz a hamisság folyamodik nem az igazság, véli 1644-ben az egyik első megfogalmazóként John Milton.<sup>165</sup>

A piac a népgyűlések helye is volt a görögöknél. John Stuart Mill szerint az eszméknek, a véleményeknek is azok piacán kell megmérettetni. A véleményeket egymáshoz kell mérnünk ahhoz, hogy választani tudjunk. Ha nincs szabad választás, nincsen szabadság sem.

Ezek a megközelítések azt sugallják, hogy csak igen ritkán indokolt beavatkozni az eszmék és vélemények és azt hirdető emberek vitáiba. A doktrínát abban a tekintetben, hogy hol van a véleménynyilvánítás szabadsága, 1919-ben határozták meg, amikor Holmes bíró leleményes maximáját kapcsolták hozzá, a doktrína – clear and present danger – azt jelenti, hogy a szólás

<sup>164</sup> Case of Társaság a Szabadságjogokért (*Application no. 37374/05*), 2009. április 14-i ítélet.

<sup>165</sup> 1644. november 23-án jelentette meg John Milton az Areopagitica című röpiratát, amelyben a cenzúra ellen és a szólás szabadsága mellett érvelt.

szabadsága csak akkor korlátozható, ha nyilvánvalóan közvetlenül, azonnal tényleges veszélyt okoz<sup>166</sup>. A bíró példája szerint a zsúfolt színházteremben tüzet kiáltó és pánikot okozó nem áll az első kiegészítés védelme alatt, tekintve, hogy az ő szólására nem érkezhét megfelelő válasz.

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága a Mill által kitaposott ösvényen ment tovább, azt szélesítette ki. A *New York Times v. Sullivan* ügyben<sup>167</sup> ahol is a sajtószabadság ügye komoly megerősítést nyert 1964-ben. Az ügyben a szegregáció ellen küzdő polgárjogi aktivistákat akarták becsületvédelmi indokokkal korlátozni abban, hogy a rendőrségi túlkapásokat bírálhassák. Brennan bíró érvelése alapján a Legfelső Bíróság úgy döntött, hogy a szabad véleménynyilvánítás az első és a tizennegyedik kiegészítés<sup>168</sup> védelme alatt áll.

A doktrínát Hand bíró tovább formálta azzal, hogy nem illeti védelem azt a szólást, amely közvetlenül bűncselekményre szólít fel. A tesztet 1969-ben viszont újból szigorították – *Brandenburg-teszt* –, amely szerint nem elegendő a bűnös tette felszólítás, ehhez a cselekedet bekövetkezésének valószínűsége is szükséges feltétel.

Megkülönböztetjük a „tartalomtól függő” és a „tartalomtól független” védelem koncepcióit. Azaz a kérdés a következő: vajon a közlés tartalma alapján korlátozható-e a szólas (pl. tiltható-e az a megszólalás, amely vitatja, hogy megtörtént-e Holokauszt, korlátozható-e a rasszista beszéd), vagy erre nem, hanem csak a következményre szabad a korlátozás során tekintettel lenni. Az USA Legfelső Bírósága egyik 1972-es döntése szerint a gondolatok, mondanivaló, tárgy, tartalom szerinti korlátozás alkotmányellenes.<sup>169</sup>

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint „ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz” a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, azaz annak csak alkotmányosan meghúzott külső korlátai vannak, „maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint R. Faurisson holokauszttagadó franciaországi büntetőjogi elítélése az egyezségokmányt nem sértette<sup>170</sup>.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata ugyancsak szigorúbb, a faji, vallási vagy nemzetiségi gyűlölet terjesztése megítélése ügyében, a gyűlölködő, rasszista szólas, alkotmányos korlátok között (lásd pl. *Erbakan vs. Törökország* eset), büntethetőnek tartja.<sup>171</sup> Nincs ártalmatlan gyűlölködés. A vita a gyűlölködő tartalom alapján történő korlátozás és a tartalommentes korlátozás hívei között természetesen nem azon az alapon folyik, hogy a szólasszabadság tágasabb (tartalomtól független) felfogását vallók ne tartanak hasonlóképpen elítélendőnek a gyűlölködő beszédet, mint a tartalomalapú korlátozást támogatók, hanem

---

<sup>166</sup> *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919)

<sup>167</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964)

<sup>168</sup> Az I. kiegészítés szerint a Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólas- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyűlekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából. A XIII. kiegészítés a rabszolgaság eltörléséről szól.

<sup>169</sup> „...government may not prohibit others from assembling or speaking on the basis of what they have to say. Selective exclusions from a public forum may not be based on content alone and may not be justified by reference to content alone.” *Police Department v. Mosley*, 408. US. 92, 95 (1972)

<sup>170</sup> *Faurisson v. France*, 550/1993, 1996

<sup>171</sup> Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), case of *Féret v. Belgium*, Application no. 15615/07 of 16 July 2009, továbbá <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1017509&Site=COE>

azon, hogy a szólásszabadság alkotmányos korlátozása megéri-e a remélt hasznot, illetve eredményes-e egyáltalán a tartalmi alapon álló korlátozás<sup>172</sup>.

### 10.3. Negatív és pozitív szabadság

A véleménynyilvánítás szabadsága a szabadság két alapkoncepciója a **negatív szabadság: valamitől való szabadság** alapján is védelmet élvez és **pozitív szabadságként**<sup>173</sup> is. A negatív szabadság valamitől való szabadság, a pozitív pedig a valamire való szabadság. Az első a beavatkozástól tartózkodást jelenti az állam részéről, a másodikban a közhatalom mintegy elszenvedti a szabadság gyakorlását, illetve azt támogatja is. A véleménynyilvánítás valamire való szabadságként is értelmezhető. A fogalmi megkülönböztetés I. Berlinton szarmazik, a médiajogi megközelítés és értelmezés némileg eltér az övétől, amit viszont itt nem részletezünk.

Egyfelől tehát úgynevezett védelmi jog, és ez azt a követelményt jelenti, hogy az állam ne akadályozza az egyént véleménye szabad kifejtésében.

Másrészt viszont célja a nyilvános akaratképzésnek, a közvélemény kialakításának, ebben a megközelítésben pozitív szabadság, részvételi jogként értelmezhető. A véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásával is alakítják a polgárok a politikai folyamatokat.

A két megközelítés a szabadság elérése szempontjából egymástól elválaszthatatlan.

Az itt következő oldalak a szabadság határaitól szólnak, más szóval a véleménynyilvánítás és az ennek részeként értelmezhető sajtószabadság korlátairól. A médiajog éles fényben mutatja meg Sólyom Lászlónak a „jogmentes magánszféra” felfogásának súlyát és igazát, amely alapvetően arra utal, hogy a „szabadságok” akármilyen szabályozása, mindig szabadságkorlátozás is.<sup>174</sup>

### 10.4. Szimbolikus beszéd, szélesség

A szimbolikus beszéd ugyanolyan védelmet élvez, mint a szólas maga. A szimbolikus beszéd során ugyanis cselekedettel, viselettel, jelvények, zászlók felmutatásával ugyancsak közléseket teszünk. Az Amerikai Legfelső Bíróság a zászlóégetést, az USA zászlajának elégetését is a szólas szabadsága körében védi, kivonja a tilalom köréből.

Ugyanakkor a Legfelső Bíróság az 1968-as O’Brian ügyben büntethetőnek találta a katonai behívó elégetését. A bíróság döntését arra alapozta, hogy amennyiben egy cselekedet esetében a „beszéd” például szimbolikus beszéd és a „nem beszéd” keveredik, van mérlegelési

---

<sup>172</sup> Lásd erre egy tanulságos magyarországi vitát: M. Tóth Balázs-Tordai Csaba: A gyűlöletkeltő szólasról, <http://magyararancs.hu/publicisztika/a-gyuloletkelto-szolasrol-85824>, Hegyi Szabolcs-Simon Éva: Felesleges ráfizetés. Miért szükségtelen a szólas további korlátozása? - Vitában M. Tóth Balázzsal és Tordai Csabával, <http://magyararancs.hu/publicisztika/miert-szuksegtelen-a-szolas-tovabbi-korlatozasa-86128>, Karsai Dániel: Uram, óvj meg a barátaimtól... Vitában Hegyi Szabolccsal és Simon Évával a szólásszabadság korlátozásáról, <http://magyararancs.hu/publicisztika/karsai-daniel-hegyi-szabolccsal-simon-eva-szolasszabadsag-86316>, Somody Bernadette-Szabó Máté Dániel: Hamis megnyugvás <http://magyararancs.hu/publicisztika/hamis-megnyugvas-86496>, Hegyi Szabolcs és Simon Éva olvasói levele [https://docs.google.com/file/d/0B17\\_CDYJgz5vMFZhvVFJWd0J6R1k/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/file/d/0B17_CDYJgz5vMFZhvVFJWd0J6R1k/edit?usp=sharing), Kirs Eszter: Olaj, cseppenként. A gyűlöletbeszéd korlátozása és az erőszak megelőzése, [https://docs.google.com/file/d/0B17\\_CDYJgz5vaE9pUTdSQmRWZE0/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/file/d/0B17_CDYJgz5vaE9pUTdSQmRWZE0/edit?usp=sharing)

<sup>173</sup> A negatív szabadság értelmezéséhez lásd: Isaiah Berlin A szabadság két fogalma. In: Négy esszé a szabadságról. Európa, Budapest, 1990, 342-360.o.

<sup>174</sup> Sólyom László: *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, Gondolat, 1983.

lehetőség a cselekmény tiltására. Ha komoly védendő állami érdek áll szemben az Első kiegészítés védelme alatt álló értékkel és az ezzel együtt járó korlátozás nem nagyobb, mint a védendő érték.

A szólásszabadság doktrínái között feltűnik a „szélesség” elve (O’Brien-teszt), amely szerint a korlátozás csak addig jogos, ameddig nem terjeszkedik túl szélesre, ameddig nem megy túl azon, amit a védett érték feltétlenül megkíván. A túl széles szabályozás alkotmányellenes.<sup>175</sup>

„A véleménynyilvánítás szavakban és tettekben is megmutatkozik. A némán, ülve gyülekező emberek is véleményüket fejezik ki. A tüntetésen való jelenlét önmagában is véleménynyilvánítás. A szimbolikus beszéd tehát ugyanúgy védelmet élvez, mint a szó, egészen addig, amíg nem lépi át a véleménynyilvánítás alkotmányos határát. A véleménynyilvánítás körébe tartozik, így védelem illeti meg a zászlók használatát, vagy bármely egyéb, jogszabályba nem ütköző szimbolikus eszközt, mozdulatot, a maszk vagy a bukósisak hordását is. A szimbolikus beszéd ugyanis a szó erejét növeli: üzenetet hordoz magában. A bukósisak és a kendőnek az arc elé helyezése, mint szimbolikus beszéd kifejezheti az arctalanságot. A gyülekezési jog anonim módon is gyakorolható, nem feltétele, hogy a gyülekezési jogát gyakorló személy azonosítható legyen. Mindaddig tehát, amíg valaki a gyülekezési, véleménynyilvánításhoz fűződő jogát gyakorolja, megilleti az anonimitás. Nem tiltható általánosan a maszk vagy a bukósisak viselése azon az alapon, hogy egyes emberek arcukat eltakarva erőszakos cselekményeket követnek el. Ha e feltételezés alapján tiltanánk a maszkok, bukósisakok viselését, azzal békés gyülekezők szimbolikus beszédét tennénk lehetetlenné, ami aránytalan korlátozás lenne. Ugyanezen elv mentén nem lehet tiltani a kirívó öltözetet, a mások, akár a többség ízlésvilágától eltérő megjelenésmódokat sem.

A szavak és szimbolikus eszközök használatát az Alkotmány ugyanúgy védi, ezért a véleménynyilvánítás határai is ugyanott húzódnak. A véleménynyilvánítás határának kijelölésénél nem általánosítani kell, hanem a védett értéket, mások alapjogainak védelmét kell szem előtt tartani. Ezért jogszerűtlen a felvonulók testi integritását sértő tojásdobálás, és lehet jogszerű a tüntetők rizzsel, puffasztott búzával való megszórása. Nem lehet tehát általános élelmiszerdobálási-tilalmat bevezetni. A véleménynyilvánítás eszközeként használt dobálás is lehet jogszerű, ha az eldobott tárgy semmilyen módon nem sérti vagy veszélyezteti a többi ember becsületét, testi integritását és testi épségét.”<sup>176</sup>

A kereskedelmi szolás szabadságát közel sem tartják hasonló védelemre érdemesnek, mint a politikai szolását. Ebben a tekintetben – különösen az elektronikus sajtóban – általános korlátozások is, és a – kiskorúak védelmére tekintettel, meghatározott közönségre szabott korlátozások is, indokoltak. Az az elv, amely alapján a kiskorúaknak szóló reklámok, illetve azok a reklámok, amelyek célja, hogy a kiskorú befolyásolása útján szüleit ösztönözze vásárlásra, tilthatóak, és elvezet ahhoz a jelen jegyzet szerzői által indokoltnak tartott szabályozáshoz is, amely szerint az elektronikus médiában általánosan tiltottak lehetnek a gyerekeknek szóló műsorok időszávjában a reklámok.

## 10.5. Szükségesség teszt

A korlátozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie.

<sup>175</sup> Lásd ennek kifejtését magyarul: Krovovay Zsolt: Szélesség – egy alkotmányjogi mérce. *Világosság*, 1993.

<sup>176</sup> Eötvös Károly Intézet: Tézisek az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről  
<http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=248>

A kereskedelmi érdekek a nem kereskedelmi szólásszabadságnak is gyakran engednie kell. Az 1979-es első számú Sunday Times ügyben az Európai Emberi Jogi Egyezményt sértőnek találta az Egyesült Királyság egyik bíróságának ítéletét, amelyben a lapnak egy gyógyszer ártalmas mellékhatásairól szóló cikket minősített jogellenesnek a gyógyszer kereskedelemmel foglalkozó cég keresete alapján.

Általános elv, hogy a – művészi tartalmat nélkülöző - pornográf tartalom, vagy annak bizonyos fajtái ugyancsak korlátozhatóak. A kiskorúak védelme alapján a közönség egyik nagy csoportja (a gyerekek) bizonyosan védelmet érdemelnek. Ugyanakkor a pornográfia, illetve egyes alfajainak, meghatározása nehéz feladat és erősen kultúra-függő<sup>177</sup>. (Ha az olvasó emlékszik e jegyzet első kötetében ismertetett a Warren-Brandeis szerzőpáros azon tanulmányára, amelyet a privacy-védelem megalapozásának tartunk, könnyen beláthatja, hogy pl. a „szexuális vágy öncélú felkeltése”, és az ezen való felháborodás mennyire kultúra-függő, illetve mennyire függvénye az adott kultúrkör konkrét történelmi korszakának is. Meghatározott közösségekben akár egy fedetlen női arc is minősülhet erkölcstelennek, de a mi európai és amerikai kultúránkban is volt rá példa, hogy még a női bokát meg nem mutató ruha is jogi válaszáért kiáltó erkölcsi felháborodást szül.

Nincsenek tehát állandó válaszok.

#### 10.6. Foglyul ejtett közönség

További szólás korlátozási jogcím az, ha a szólás címzettjei nem képesek kitérni az őket adott esetben őket zavaró véleménynyilvánítás elől, *Ezt a foglyul ejtett közönség* (captive audience) kifejezéssel jelöljük meg. Az a beszéd, amelyben a beszélő foglyul ejti hallgatóságát, korlátozható. Ez azokat az eseteket öleli fel, amikor a hallgatóságnak nincsen módja kitérni a nem kívánt szavak, mondatok, hangok és képek meghallgatása illetve látványa elől. Ugyanakkor a doktrínát megfogalmazó USA Legfelső Bíróság a szólás szabadságának védelme alá helyezte a jelentős részben holokauszt-túlélők lakta városrészben fekete egyenruhában felvonuló neonácik menetét a Skokie nevű kisvárosban, mert a közvetlen és nyilvánvaló veszély tesztjét megvizsgálva, annak hiányát állapította meg és a lakosokat nem minősítette foglyul ejtett közönségnek.<sup>178</sup>

#### 10.7. Gyűlöletbeszéd

A tartalom alapú korlátozás igénye elsősorban és leggyakrabban az úgynevezett gyűlöletbeszéd esetében fogalmazódik meg. Olyan beszédek illetve véleménynyilvánító cselekedetek tartoznak ide, amelyekkel a beszélő vagy cselekvő a faji, etnikai, vallási esetleg meghatározott nemi identitással kapcsolatban emberek csoportjáról vagy e csoportok tagjairól a csoporthoz tartozásról szólva fejez ki olyan gyűlölködő véleményt, amely sérti a csoport tagjait és gyűlöletet kelthet a társadalomban a csoporttal szemben. Továbbá azok a külön értékelendő körülmények mintegy minősített esetként is e körben értékelendők, amelyek megvizsgálása alapján arra kell jutni, hogy a beszélő *tevékeny* gyűlöletre szólít fel, illetve – további szűkítő tényállási elemként – a beszéd illetve felszólítás ilyen cselekedetekhez el is vezet vagy ennek reális veszélyét legalább idézi fel a gyűlöletbeszéd.

<sup>177</sup> A technológia fejlődése az online média, valamint a lekérhető szolgáltatások elterjedése ugyanakkor felértékeli a nem hatósági, hanem technológiai tartalomszűrés eszközeinek alkalmazását.

<sup>178</sup> Village of Skokie v. National Socialist Party of America, 432 US. 943 (1978) A náci felvonulók jogi képviselőjét az ACLU liberális jogvédő civil szervezet látta el, amelyik a szólás szabadságának szabadsága védelmében mindig kész volt akár szélsősége csoportok védelmében is fellépni, miközben ezek nézeteitől undorral fordul el. Az ACLU magyar megfelelője a Társaság a Szabadságjogokért, amely akárcsak a Magyar Helsinki Bizottság, hasonló védelmi filozófiát követ.



Az ENSZ 1966-os egyezségokmánya szerint: (20. cikk 2.bekezdés) "Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat." Ebből a nemzetközi jogi kötelezettségből nem feltétlenül büntetőjogi szankciók következnek.

Az Alkotmánybíróság sokat idézett 1992-es határozata szerint<sup>179</sup>, amely a büntetőjogi fenyegetés korlátait jelöli ki, a büntetőjogi felelősség alkotmányos követeménye, hogy a gyűlölködés felidézze az erőszakos jellegű konkrét sérelem lehetőségét.

Az alkotmányjogi szakirodalomban az utóbbi években egyre népszerűbbé vált Az amerikai politikai és jogi gondolkodásban a 30-as évek óta ismert úgynevezett *militáns demokrácia*, vagy ahogy Sajó András magyarul használja, az *önvédő jogállam* koncepciója, amely szerint a jogállamnak meg kell védenie magát a jogállam erőszakos ellenségeivel szemben. Ez a koncepció a jogállam ellenségeivel szembeni fellépésben többet engedne meg magának, mint ami a hagyományos liberális eszményekből következik.<sup>180</sup> A militáns demokrácia hívei, abból a megfontolásból kiindulva, hogy nincs társadalmilag ártalmatlan, fenyegetést nem hordozó gyűlölködés<sup>181</sup>, a szélesebb kör szankcionálást, a szigorúbb jogi következményeket pártolják azokban az esetekben is, amikor a veszélyes következmények lehetősége akár távolabbi.

A Kúria elvi határozatban<sup>182</sup> döntött abban az ügyben, amelynek tényállása szerint egy hivatásos tiszhelyettes a cigányság ellen egy 1916-ban megjelent gyűlöletre uszító cikket függesztett ki az alakulat falújságára, amely a bíróság szerint alkalmas volt arra, hogy a cigányság, mint etnikai népcsoport ellen az alakulat állományán belül gyűlöletet szítson, különös tekintettel arra, hogy ott cigány származású katonák is teljesítettek szolgálatot. A Kúria jogértelmezése szerint viszont a tényállás alapján, mivel a vádlott magatartása közvetlenül fenyegető erőszakos cselekmények veszélyét nem idézte fel, a bűncselekmény elkövetése sem állapítható meg.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a gyűlöletbeszéd szigorú büntetését több ítéletében az Európai Emberi Jogi Egyezményrel összhangban állónak minősítette. Pl. a *Norwood v. the United Kingdom* ügyben a panaszos kitétte az ablakába a Brit Nemzeti Párt plakátját, amely a Világkereskedelmi Központ lángoló ikertornyait ábrázolta a következő szöveggel: „Ki az iszlámmal Nagy-Britanniából – Védjük meg a brit népet”. Őt vallási csoporttal szembeni ellenséges érzelmek kifejezéséért elítélték. A Bíróság szerint ez vallási csoporttal szembeni általános és indulatos támadás, amely a csoportot, mint egészet egy súlyos terrorista cselekménnyel kapcsolja össze. A Bíróság a kérelmet befogadhatatlannak nyilvánította.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> **30/1992. (V. 26.) AB**

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/BCB8FB0571816B6AC1257ADA0052AEC7?OpenDocument>

<sup>180</sup> Sajó András: *Önvédő jogállam. Fundamentum*, 2002. 3-4. szám

<sup>181</sup> Az 1878-ban elfogadott első átfogó és modern magyar büntetőtörvénykönyv a Csemegi Kódex miniszteri indokolása ugyanerről így szól: "Az eszmék szabad közlése, a minek legszebb vívmányait köszönheti az emberiség, ép oly ártalmassá válhatik, mint a tűz, mely világít és melegít, de mely ellenőrizetlenül és féktelenül csapongva, igen gyakran nagy szerencsétlenségnek, sok nyomornak és pusztulásnak lett már okozója." (Idézi a 30/1992. (V. 26.) AB határozat)

<sup>182</sup> <http://www.lb.hu/hu/elvhat/22152010-szamu-bunteto-elvi-hatarozat>

<sup>183</sup> <http://echr.ketse.com/doc/23131.03-en-20041116/>, Lásd továbbá pl. a Garaudy esetet: <http://echr.ketse.com/doc/65831.01-en-20030624/>

A gyűlöletbeszédre a médiajog külön tiltó szabályokat tartalmaz. Az Smtv szeit a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére vagy valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség kirekesztésére.<sup>184</sup>

## 10.8. Sajtószabadság

1848-ban a magyar polgári forradalom első követelése a sajtószabadság volt.<sup>185</sup> A sajtószabadság kényes portéka. Nem árt újból és újból hangsúlyozni, ahol megtörik a sajtószabadságot, ott a politikai szabadságjogok sem érvényesülnek többé, például nem lehetséges szabad választás sem.

Az igazságszolgáltatás sajtónyilvánosságáról mondta Kossuth Lajos: „Adjatok nekem bírakat, aminőket akartok, legyenek hanyagok, legyenek részrehajlók, legyenek megvesztegetve, legyenek ellenségeim, nem bánom: csak azt engedjétek, hogy semmit se tehessenek másként, csak a közönség szeme előtt.”<sup>186</sup> Ez a 18. század végétől elterjedt vélemény szép, de mára némileg megkopott illúzió, hogy tudniillik a társadalom *minden* betegségét meggyógyítja a nyilvánosság. Annyi szomorú tapasztalatot az elmúlt századok és nemzedékek összegyűjtöttek már, hogy tudjuk, a társadalmi bajokra nem jelent általános megoldást a nyilvánosság, de azt is tudjuk, ahol a kommunikációs jogokat komolyan és rendszeresen megsértik, ott minden egyéb szabadság esetleges. Kant *Az örök béke* című rövid könyve, röpirata szerint a sajtószabadság kivívása elvezethet az örök ékéhez. „Hogy királyok filozófáljanak, vagy pedig filozófusok királyok legyenek, azt nem várhatjuk, de nem is kívánhatjuk: mert a hatalom birtoka az ész szabad ítéletét kikerülhetetlenül megrontja. Hogy azonban királyok vagy királyi – az egyenlőség törvényei alapján önmaguk fölött uralkodó – népek a filozófusok osztályát ne engedjék eltűnni vagy elnémulni, hanem engedjék nyilvánosan beszélni: mindkettőjük számára, saját ügyeik megvilágosítására nélkülözhetetlen.”<sup>187</sup>

Babits bevezetője szerint „Kant fogalmazásában a sajtószabadság kötelező volta az örök béke titkos cikke...”<sup>188</sup>

Deák Ferenc híres formulája szerint „Ha tőlem függne, a sajtótörvénynek csak egy paragrafusna volna: hazudni nem szabad.”

Másfelől a véleménynyilvánítás szabadságát tekintve a 21. századra új világba léptünk: az internet, különösen a közösségi oldalak, amint ezt az arab világ közelmúltban zajló forradalmi megmutatták, olykor az állami sajtó áporodott levegőjét szinte egyetlen fuvallattal eltüntetik. A totális hatalom tehetetlen; amikor pedig kétségbeesésében egyetlen megmaradt eszközhöz nyúl, a mobil kommunikáció lekapcsolásához, még az is ellene fordul.

„(S)zabad média nélkül lehetetlen a független polgári véleménynyilvánítás, következésképpen a demokrácia sem lehetséges.”<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> Smtv, 17.§

<sup>185</sup> „Kívánjuk a’ sajtó szabadságát, censura eltörlését.”

<sup>186</sup> Kossuth Lajos vezércikke, Pesti Hírlap, 1841.

<sup>187</sup> Kant Immanuel: *Az örök béke*, Budapest, 1918, fordította, bevezette és jegyzetekkel kísérte Babits Mihály, Az Új Magyarország Részvénytársaság, 1918, 61. o.

<sup>188</sup> Babits Mihály: *Bevezetés*, uo., 16.o.

Ugyanakkor szembe kell nézni egy viszonylag új, a huszadik században feltűnt negatív jelenséggel. A korlátlan anyagi forrásokkal rendelkező politikai csoportok szinte lehetetlenné tehetik, hogy – például anyagi forrásokban szűkölködő – politikai ellenfeleik szava eljusson a választókhöz. A párt- és kampányfinanszírozás rendezetlensége pedig különösen elvezet a szólás szabadságának sérelméhez, hiszen a tömegdemokráciák korában a „vélemények piacára” sokan azért nem tudnak belépni, mert nem tudják kifizetni a „helypénzt”.

Magyarországon törvény – a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, az Smtv. – a sajtószabadság alatt nemcsak az államtól, hanem bármely szervezettől és érdekcsoporttól(!) függetlenséget is érti.

„A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közerkölcsöt, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.<sup>190</sup>” A feltételek közül a „közerkölcs” sérelme bizonytalan tartalma miatt vitatható.

Az Smtv szerint törvény a médiaszolgáltatások megkezdésének és a közzétételnek feltételül szabhatja a hatósági nyilvántartásba vételt. A nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát<sup>191</sup>. Ez garanciákat igényel, hiszen a nyilvántartásba vétel kötelezettsége, korlátozás.

---

<sup>189</sup> Manuel Puppis: Bevezetés a médiapolitikába. In: *Médiapolitikai szöveggyűjtemény* (szerk. Polyák Gábor). AKTI-Gondolat, Budapest 2010. 27. o.

<sup>190</sup> Smtv 4.§ (3)

<sup>191</sup> Uo. 5.§ (1)



## 11. Szabályozott szabadság

### 11.1. A korlátozások – elektronikus média-technikai és történeti szempontok

A különböző médiumok különböző szabadságfokának egyaránt vannak történelmi és technikai-fizikai dimenziói.

Ami a történelmi dimenziót illeti: a nyomtatott sajtó esetében a tartalom tekintetében az állami beavatkozás, miután a polgári forradalmak eltörölték az abszolutizmust, azaz a 18-19. század óta szalonképtelen, sőt gyűlöletes volt. A demokratikus államok korán belátták, hogy tartózkodni kénytelenek a tartalmi és a technológiai, terjesztési korlátozásoktól.

Az elektronikus médiában viszont, például az USA-ban, már az 1920-as évektől törvények állapították meg, hogy a rádiópiacra való belépésre senkinek nincs alanyi joga, ellenben az állam a közérdekre hivatkozva szabályozza állami monopóliummal is és a frekvenciák kiosztásával is a piacra lépés lehetőségét. Később a rádiózásban és a televíziózásban enyhítették az állami monopóliumokat, a médiarendszereket liberalizálták, de az elektronikus média piacán mind az állam szerepe, mind a politikai befolyás, igaz, csökkenő mértékben és nagy nemzeti, sőt földrajzi eltérésekkel – meggyőzőek például Hallin és Mancini földrajzi (látszólag, mert persze valójában kulturális) kategóriái, amelyekkel például a mediterrán és az észak-európai modellek között különbséget tesz<sup>192</sup> – a mostani időkig fennáll.

A digitális korban a hozzáférés és a tartalom szabályozásának alkotmányos *érvei* vagy elvesztették erejüket, vagy meggyengültek; mindazonáltal, még ha a fejlődés a korlátok bomlása irányába mutat is, ezek az igények egyelőre fennállnak ma is, az Európai Unió jogában a tartalomszabályozó hatóság fenntartása általános, az érvek meggyengülését nem követi automatikusan a beavatkozás csökkenése.<sup>193</sup>

Az új média (Internet, web2) szabadnak született, noha, persze, nem jogmentes terület, semmiféle cenzúrát, fegyelmező hivatalt nem tűr, a beavatkozást természete szerint leginkább kerülő utakon iktatja ki, ennek fő oka, hogy technológiai okokból kevésbé zabolázható állami eszközökkel.

A korlátozások indokolhatósága tekintetében különbségek vannak *az előállítás és a terjesztés módja* tekintetében is.

A nyomtatott sajtót nevezik „konzultációs médiának” is.<sup>194</sup> A rendes sajtótermékek fogyasztását az olvasó kezdeményezi ugyanis, aki így aktív, önkéntes, felelős partnernek tekinthető, akárcsak a könyvek vásárlói vagy a színházi közönség tagjai. Érdekes módon a filmek klasszifikációja mégis elfogadott, akárcsak a videojátékoké, amelyekre ugyancsak illik az előbbi definíció. Azt sejthetjük e mögött, hogy egyfelől a logika nem abszolút, másrészt a „tömegesség” is fontos rendező elve a szabályozásnak, az elitkultúra mindenesetre kevésbé tűri a beavatkozást, mint az olyan, amely a tömegfogyasztás tárgya.

A következő modell (common carrier) esetében meghatározott pontból meghatározott pontba történik a közlés, ilyen a levél, a távíró, a telefon, és némi megszorítással néhány személyes üzenet továbbítására szolgáló internetes médium is ide sorolható. (Ezek az utóbbiak olyan mindenkit mindenkivel individuálisan összekötő médiumok alapvetően magán és üzleti célú

<sup>192</sup> Daniel C. Hallin - Paolo Mancini: *Médiarendszerek*. AKTI-Gondolat, Budapest 2008. 366. o.

<sup>193</sup> Majtényi László: *Az ORTT szabadságjog-védelmi szerepe*. *Fundamentum* 2010. 2. sz. 102-107. o.

<sup>194</sup> Jan L. Bordewijk – Ben van Kaam: *Towards a new classification of tele-information services*. Intermedia, 1986. Idézi Denis McQuail: *A média irányítása*. In: *Médiapolitikai szöveggyűjtemény* (szerk. Polyák Gábor). AKTI-Gondolat, Budapest 2010. 93. o.

felhasználások, amelyek, bűnüldözési eseteket nem számítva, rendszeren nem tárgyai a beavatkozásnak. Ezek egyébként, azáltal, hogy hatalmas hálózatokká nőnek, különös sajátosságokra tesznek szert, de itt nem érdemesek további figyelmünkre.)

A harmadik modellt a múlt század húszas éveitől broadcastingnak nevezik, amelyek „one to many” tömegkommunikációs eszközök, egy pontból sok pontra irányulnak. Ezek szabályozási alapja, sajátossága mindmáig a frekvenciakorlát (később a kivételes befolyásoló képesség) volt, mely magában is indokolta az állami beavatkozásokat.<sup>195</sup>

A három modell elkülönülése a huszadik század utolsó harmadától csökkent, de távolról sem szűnt meg.

Megjegyzendő, hogy a legújabb fejlemények közé sorolhatjuk a közösségi oldalakat, amelyeket a sok pontból sok pontba (many to many) irányuló hálózatoknak is nevezhetnénk, amelyek közösségi hírforrássá, közösségi szórakoztató, kulturális médiummá válnak, és ellentétben a broadcastinggal, ugyancsak az állami szabályozástól való szabadság az alapvető működési elvük<sup>196</sup>.

## 11.2. A szabályozó hatóság lehetőségei, a szabályozás fogalmi elemei

A szabályozó hatóság egyik legjelentősebb befolyásoló lehetősége az előző fejezetben már említett frekvenciapályáztatás, kiosztás joga. Ez a magyar gyakorlatban az alábbiak szerint merül fel:

Az analóg műsorszolgáltatás idején az állam szerepe az elektronikus média korlátainak kihasználása terén nagyobb volt, ez a digitális korban mindenesetre rohamosan csökken. A technikai korlátok mindazonáltal még nem szűntek meg: „A médiaszolgáltatók által használt, állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrások igénybevétele esetén a médiaszolgáltatás megkezdésének feltételül a médiahatóság által kiírt és lebonyolított pályázaton való sikeres részvétel is előírható.”<sup>197</sup>

Az AB egyébként a frekvencia-korlát érvét a digitális korban sem tekinti teljesen okafogyottnak, de érvelése tanúsága szerint önmagában már elégtelennek tartja a tartalomkorlátozásra, mellé teszi hát a befolyásolóképeséget, amely egyébként, némi késleltetéssel bár, de nagy valószínűséggel szükségképpen együtt hanyatlik a frekvenciaszűkösség fokozatos megszűnésével. Ugyanis, ez gondolatkísérletként könnyen belátható, ahogy bővül a kínálat, úgy terül szét és foszladozik a kivételes befolyásolás képessége. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis – ez az érv az alkotmányjogban még kevésbé áll szilárd alapon, mint a frekvenciaszűkösség. Hiszen ha van elég műsorszolgáltatási lehetőség, nincs szükség olyan eljárásra, mely eldönti, kié legyen a jogosultság. Mégis ma még a tartalomkorlátozás alkotmányos indoka a rádiók és televíziók jelenleg meglévő *kivételes közvélemény formáló ereje*: „Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában

---

<sup>195</sup> Azzal itt nem foglalkozunk, hogy ez az indokolás elégséges-e. De megjegyezzük, nyilvánvalóan nem.

<sup>196</sup> Bayer Judit: Az internet tartalmának szabályozási problémái a véleménynyilvánítás szabadsága tükrében (doktori értekezés, 2004.)

<sup>197</sup> Uo., (2)

megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására.”<sup>198</sup>

„Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.”<sup>199</sup>

A szakirodalomban ritkán vitatják azt, hogy a média, ha nem is egyformán és nem is a sajtó egészének, valamilyen ellenőrzése, szabályozása elkerülhetetlen, ám ez komoly igazolásra szorul. Igaza van Jeremy Benthamnak, hogy a titkosság illetlenség és a korrupció, legyen üzleti vagy politikai, valóban a titkos zugokban tenyészik. És lám az elektronikus média kiváló szakértője szerint: „A kormányzatoknak a jogalkotáson és a közvetlen szabályozáson kívül további nyomásgyakorló eszközeik is léteznek. Egy mindenhol megtalálható befolyásolási eszköz a szabályozó hatóságok vagy társszabályozó szervezetek egyébként független tagjainak kinevezése fölött gyakorolt politikai ellenőrzés.”<sup>200</sup> Ami mindig titkos, és a szereplők által letagadott – tegyük hozzá. „It is hardly possible to write a history of information separately from a history of the corruption of the press.” Magyarul kevésbé frappáns, de talán ilyesmi: „Nehéz volna úgy megírni az ismeretek történetét, hogy ne beszéljünk a sajtó züllöttségeinek történetéről.”<sup>201</sup>

Ezt az igaz, tömör mondatot azért kiegészíthetjük azzal, hogy a sajtószabadságról se beszéljünk a sajtó/médiatörvények készítőinek a jogkorlátozásban is jelen lévő hatalmi szempontjainak említése nélkül.

Valami az állami beavatkozás általánossá válásával megváltozott.

A demokratikus államok korán, a 19. században vagy a 20. század elején belátták, hogy tartózkodni kénytelenek a tartalom és a technológiai, terjesztési korlátozásoktól. (Azért azt nagyon jellemző, hogy például a Magyar Tanácsköztársaság a *papírhiányra* hivatkozva korlátozta az írott sajtót, aminek például Kassák lapja is kárvallottja volt.) Az elektronikus médiában viszont már az ezerkilencszázhuszas évektől törvények állapították meg, hogy a rádiópiacra a belépésre nincsen senkinek alanyi joga, ellenben az állam a közérdekre hivatkozva szabályozza állami monopóliummal is és a frekvenciák kiosztásával is a piacra lépés lehetőségét. Aztán az állami monopóliumokat a rádiózásban és a televíziózásban megszüntették, enyhítették, a médiarendszereket liberalizálták. De az elektronikus média piacán, mind az állam szerepe, mind a politikai befolyás, igaz, csökkenő mértékben, és nagy nemzeti sőt földrajzi eltérésekkel a mostani időkig fennáll.<sup>202</sup>

Korábban már jeleztük, hogy a digitális korban a hozzáférés és a tartalom szabályozásának alkotmányos *érvei* vagy elvesztették relevanciájukat vagy meggyengültek. Ám még ha a fejlődés a korlátok bomlása irányába mutat is, ezek az igények egyelőre fennállnak ma is, ami az Európai Unió jogával összhangban áll. Az érvek meggyengülését tehát nem követi automatikusan a beavatkozás csökkenése. Vannak azonban érzékelhető változások. A

---

<sup>198</sup> 1006/B/2001. AB határozat.

<sup>199</sup> 1/2007. (I. 18.) AB határozat.

<sup>200</sup> Denis McQuail i.m., 88.o.

<sup>201</sup> Walter Benjamin: *Charles Baudelaire: A lyric poet in the era of high capitalism*. London: New Left Books, 1973. (Idézi Stockwell)

<sup>202</sup> Meggyőzőek például Mancini földrajzi (látszólag, mert persze valójában kulturális) kategóriái, amelyekkel például a mediterrán és Észak-Európai modellek között különbséget tesz.

legfrissebb és legörvendetesebb fejlemény, amely azonban a magyar szabályozást és médiapiacot teljesen elkerülte, az a piaci önszabályozás és az együtt-szabályozás térnyerése, amelyben konvergencia és a nem konvergencia modellben is a piaci szereplők, illetve a hatóság együttműködése enyhíti az állam túlsúlyát.

A nem konvergencia modellben a médiatartalom, azaz a sugárzott műsor hatósági felügyelet elválna a műsorszolgáltatás technológiai felügyeletétől (pl. a frekvenciák kiosztásától), a konvergencia modellben viszont ezt a két szabályozási területet egyetlen közös hatóság felügyeli. A nem konvergencia modellel szemben hatékonysági, a konvergencia szemben főként hatalomkoncentrációs érvek szólnak.

Az önszabályozás a médiapiac szereplőinek együttműködését feltételezi, amelyben az alkotmányos jogokig, azon belül pedig különösen a kiskorúak védelméig terjedően a médiapiac szereplői egymás jogszerű és erkölcsös működését ellenőrzik, az önszabályozás egyéb olyan terekre, mint a reklámpiaci működés is kiterjedhet. Ez az igény a magyar alkotmányos szabályozással is összhangban van. Az Alkotmánybíróság több határozatában visszatérően hangsúlyozta, hogy alkotmányellenes, ha akár magának az Országgyűlésnek, akár a kormánynak, akár a társadalom valamely csoportjának – a pártokról már nem is szólva – a műsorok tartalmára „meghatározó tartalmi befolyása” lehet.<sup>203</sup>

### 11.3. Belső és külső pluralizmus

A belső pluralizmus követelménye azt jelenti, hogy az adott sajtótermék önmaga teljesítse a sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét. A fogalom szűkebb értelmezésében ez egyes műsorszámoktól is megkövetelhető. (A nyomtatott sajtó esetében ilyen működési elv értelmesen aligha vethető fel.) A 1996-os médiatörvényből ugyan kiolvasható volt az elektronikus sajtó esetében a belső pluralizmus követelménye, de az alkotmánybírósági értelmezés már, igen helyesen, az ún. külső pluralizmus irányába vitte el a szabályozás értelmezését. A külső pluralizmus azt jelenti, hogy a médiarendszer egésze biztosítsa a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát, de az egyes rádió és televízió csatornák lehetnek irányzatosak. A belső pluralizmus a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben, a közszolgálati feladatok sajátosságai miatt viszont megkövetelhető. Az AB szerint a belső pluralizmus azokkal a kereskedelmi rádiókkal és tévékkel szemben is érvényesítendő követelmény, amelyek „véleményformáló ereje jelentőssé válik”<sup>204</sup>.

### 11.4. Sajtószabadság: kétféle védelem

A magyar Alkotmánybíróság egyik korai ítéletében [30/1992 (V. 26.)] arra mutat rá, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása az individuum és a társadalom szintjén is káros, csökkenti a kreativitást, gátja a fejlődésnek, akadályozza a társadalmi igazságosságnak is.

A vélemények szabad nyilvánítása alapfeltétele a plurális nyilvánosságnak.<sup>205</sup> A vélemény szabadság terén az állami beavatkozás akkor felel meg az alkotmányos elvárásoknak, ha a vélemény nyilvánítás személyes szabadsága is teljes marad; a közvélemény kölcsönhatásban van az egyéni vélemény nyilvánítással. Ebből következően a vélemény szabadság kétféle igazolása nemhogy kizárja, hanem éppen ellenkezőleg, feltételezi egymást. A vélemény nyilvánítást az Alkotmánybíróság „annak érték- és igazságtartalmára

<sup>203</sup> 1992, 227, 230-231., 1006/B/2001. AB, 1/2007. (I.18.) sz. határozatok.

<sup>204</sup> 1/2007. (I. 18.) AB határozat

<sup>205</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

tekintet nélkül védi”,<sup>206</sup> és ezzel nem áll távol az Egyesült Államok szabályozásától. a közvélemény csak az egyéni véleményekkel kölcsönhatásban lehet szabad. A támadó jellegű, sokkoló vagy irritáló közlések is védelemben részesülhetnek.<sup>207</sup>

A tartalomsemleges korlátozás elve a véleménynyilvánítás szabadságának nagyon fontos dimenziójára mutat rá, érvényesülését azonban sehol nem tekinthetjük kizárólagosnak, Európában pedig még uralkodónak sem. A különböző szólások és médiumok tekintetében, amint azt a későbbiekben bemutatjuk, fontos eltéréseket is látunk. Több szakértő is felveti és számos jogi dokumentum is követi azt a felfogást, hogy a gyűlöletbeszéd például a gyűlölet tárgyává tett kisebbségeket elbátortalanítja, az ő szólásszabadságukat korlátozza.

A szólás szabadsága, történjen akár a sajtó nyilvánosságában, alapvetően individuális jog. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a közvéleményről mint „politikai intézményről” szól,<sup>208</sup> a bíróság szerint a média szabadsága nemcsak tartózkodást, hanem „garanciát nyújtó pozitív cselekvést” is vár az államtól.<sup>209</sup> Ezt az állam úgynevezett intézményvédelmi kötelezettségeként szokták az alkotmányjogban meghatározni, és itt az a felismerés vagy vélekedés van mögötte, hogy a közvélemény működése ma már nem önmagában, közhatalmi részvétel nélkül valósul meg, állami garanciákkal kell övezni.

Jól látható, mennyire megváltozott a „vélemények piaca” elv általánossága.

Az Alkotmánybíróság szerint ez már nem, illetve nem korlátlanul érvényes ez az elektronikus média esetében. Az elektronikus média sajátos helyzete abból a követelményből fakad, hogy demokratikus közvélemény csak „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű” tájékoztatás alapján jöhet létre, a média pedig „nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban”.<sup>210</sup> Az Alkotmánybíróság ezzel az információs szabadság követelményét is bekapcsolja az intézményvédelmi szempontrendszerbe. A beavatkozás alapja pedig a sugárzás „technikai feltételeinek” szűkössége, azaz a frekvenciaszűkösség. A technológiai indok maga után vonja azt a világszerte sokáig általánosnak, de gyöngülő intenzitással mindmáig fennálló felfogást, hogy ez az állami beavatkozás alkotmányos indoka. Ez az indoklás a digitális korban már nem tartható fenn, de legalábbis meggyengült és felváltja az Európai Unió szabályozásában és itthon is az a nem teljesen meggyőző érvelés<sup>211</sup>, hogy a szabályozásra a kivételes közvélemény-befolyásolási képessége miatt van továbbra is szükség.

Ebből általánosságban az a következtetés vonható le, hogy a demokratikus közvéleményt, illetve az azt megalapozó teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást garantáló szabályozás terjedelme a szabályozott médium jellemzőitől függ.

Az erről szóló nemzetközi bírósági és hazai alkotmánybírósági gyakorlat alapján két olyan tényező határozható meg, amelyek a szabályozás terjedelmét minden esetben befolyásolják: azok a hozzáférési akadályok, amelyek – valamely erőforrás szűkössége miatt, vagy éppen gazdasági megfontolások alapján – befolyásolják a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés lehetőségét, valamint a médiumnak azok a jellemzői (pl. választék bősége,

---

<sup>206</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

<sup>207</sup> Az Európai Emberi Jogi Bíróság kapcsolódó gyakorlatának összefoglalását ld. *Observer and Guardian v. The United Kingdom* (1991. 11. 26.; Ser. A 216).

<sup>208</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>209</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>210</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>211</sup> A digitális korban sem áll rendelkezésre korlátlan számú frekvencia, de a frekvenciakínálat jelentősen bővül.

interaktivitás, szűrési lehetőség), amelyek meghatározzák, hogy a közönség maga milyen hatékonyan alakíthatja a rendelkezésére álló tartalomkínálatot. E tényezők alapvetően meghatározzák, hogy a sokszínű médiakínálat kialakítása milyen mértékben teszi szükségessé a médiarendszer szerkezetének és működésének szabályozását, és azt is, hogy a szabályozás milyen eszközökkel valósulhat meg.

### 11.5. A véleménynyilvánítás (és a sajtószabadság) hazai büntetőjogi tartalmi korlátai

A büntetőjog végső érv: ultima ratio. A médiajogi korlátozások előtt érdemes a magyar jog szabályozási természeténél fogva legkeményebb, büntetőjogi korlátozásait áttekintenünk. Előre kell bocsátani, hogy a magyar jogrendszer az alábbiakban ismertetett intézményeivel messzire került azoktól az alkotmánybírói intencióktól, amelyek elvi alapon szinte kizárták a tartalom alapú korlátozások lehetőségét.

A büntetőjogi tényállások ismertetésénél, kritikájánál a büntetési tételekkel nem terheljük a hallgatókat, nehogy véletlenül azokat is megtanulják. Ugyancsak előre kell bocsátani, hogy elvi szinten megfogalmazva az elektronikus sajtóban a (például gyerekvédelmi) tartalmi korlátozások sokkal inkább indokolhatóak, mint az általános szintű büntetőjogi korlátok.

### 11.6. A közösség elleni uszítás

A közösség elleni izgatás<sup>212</sup> tényállása szerint aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen – különösen fogyatékosra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel gyűlöletre uszít, büntetett miatt büntetendő.

Ennek a szólás tartalmát értékelő szabálynak elsősorban két problematikus pontjára érdemes utalni. Az egyik, hogy a sérelem alanya tekintetében hangsúlyozottan nem tesz különbséget többség és kisebbség, a nemzet egésze és részei, azaz valamely etnikai, kulturális, vallási, életforma csoportjai, szexuális kisebbségek között. Márpedig a gyűlöletkeltést követő riadalom, félelem a dolog természetéből eredően a kisebb létszámú csoportokat jellemzi, nem a többséget, a nemzet egészét. További probléma a gyakorta ironikus vagy éppen a hazaszeretetből fakadó a nemzetet ostromozó képzőművészeti vagy irodalmi művek esetleges kriminalizálhatósága.

Például számos Ady, Vörösmarty, József Attila<sup>213</sup> sor idézhető, amelyek akár meg is felelhetnek a közösség elleni uszítás tényállásának. Idézhetjük Petőfit is, aki például az 1847-ben írt *Magyar Nemzet* című hullámzó pesszimizmusú versében, amelyben - ha kizárólag a szavait, és nem az azon átsütő honszeretet nézzük – elmondható lenne, hogy azzal izgat gyűlöletre, hogy még a nemzet megsemmisülését is igazságos büntetésnek ábrázolja. Ebben a versében az túlélésre érdemtelenége miatt eltűnő magyar nemzetről azt írja, hogy a történelemkönyvek, ha egyáltalán, utólag annyit jegyeznek majd fel, hogy „Élt egy nép a Tisza táján, / Századokig lomhán gyáván.”

A közösség elleni uszítás a jelenlegi bírói gyakorlat szerint akkor állapítható meg, ha az erőszakos cselekmények közvetlen veszélyét felidézi:

---

<sup>212</sup> Btk. 332. §.

<sup>213</sup> Karinthy Frigyes ellen az ügyészség vádat emelt, "vallásellenes izgatás, istenkáromlás címén" (Nyugat, 1909. 8. szám), József Attila ellen pedig. Lázadó Krisztus c. verse miatt 1924-ben vallásgyalázás miatt folyt büntetőeljárás. Radnóti Miklósnak pedig 1931-ben elkobozták *Újmódi pásztorok éneke* című kötetét, és izgatás, vallásgyalázás címén nyolcnapi fogházra ítélték, József Attila ellen még a Szép Szó szerkesztőjeként is folyt hasonló eljárás.

"A közösség elleni izgatás elkövetési magatartása a gyűlésre uszítás tárgyi értelemben a szenvedélyek oly mérvű felszítását feltételezi, amely magában hordja az erőszakos jellegű konkrét sérelem lehetőségét; alanyi értelemben pedig az elkövetőtől annak felismerését követeli meg, hogy az általa szított szenvedély bármikor erőszakos cselekvésbe csaphat át [Btk. 269. §; 30/1992. (V. 26.) AB, HGY 6.]."<sup>214</sup>

### 11.7. A becsület a büntetőjogban

Az elkövető rágalmozásért felel, ha valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényről állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétségért büntetendő<sup>215</sup>. A minősített esetért felel, ha aljas indokból vagy célból, nagy nyilvánosság előtt, vagy jelentős érdeksérelmet okozva követi el a cselekményt.

A becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítéséért felel az, aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvételt készít, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.<sup>216</sup> Aki pedig ilyen hang- vagy képfelvételt hozzáférhetővé tesz, külön tényállás alapján vétségért ugyancsak büntetendő.<sup>217</sup>

Becsületr sértésért vonhatják felelősségre azt, aki a fenti tényállásokon túl „a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben vagy nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen selekményt követ el.”<sup>218</sup>

A valóság bizonyítása esetén, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valóban bizonyul, az elkövető nem büntethető. Erre akkor kerülhet sor, ha az állított tény használatát a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolta.<sup>219</sup>

Ezen részben új tényállások a véleménynyilvánítás szabadsága közötti megfelelést a joggyakorlatnak kell kialakítania.

### 11.7. A nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelkép használata

A probléma megértése szempontjából a **4/2013. (II. 21.) AB határozat** érdemes a **figyelmünkre**.

**Az eredeti tényállás így szólt:** “Önkényuralmi jelképek használata

„269/B. § (1) Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

a) terjeszt;

<sup>214</sup> <http://www.lb.hu/hu/elvhat/22152010-szamu-bunteto-elvi-hatarozat>

<sup>215</sup> Büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény) 226. § (1)

<sup>216</sup> 226/A. § (1)

<sup>217</sup> 226/B. § (1)

<sup>218</sup> 227. § (1)

<sup>219</sup> 229. §



b) nagy nyilvánosság előtt használ;

c) közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő.”

Ezt a tényállást egyébként az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében<sup>220</sup> a szükségesség arányosság teszt alkalmazásával még alkotmányosnak minősítette.

Az Alkotmánybíróság a Vajnai kontra Magyarország tárgyban Strasbourgi döntés miatt kénytelen volt felülvizsgálni álláspontját. A 4/2013. (II. 21.) határozatban kifejtette, hogy az ítélt dolog döntésének csupán relatív korlátja. Amennyiben az AB új vagy más indokot talál ismételt alkotmányossági vizsgálatot folytathat le. Időközben ugyanis EJEB (Emberi Jogok Európai Bírósága) elmarasztalta Magyarországot. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogok jelentésértelme, amint az AB kifejti, az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását és az európai államok számára minimum követelményeket határoz meg, amelyet minden részes államnak biztosítani kell, miközben a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére. Az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete tehát jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelentett, amely szükségessé tette az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Az Egyezmény 10. cikke értelmében “Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.” Az EJEB szerint a Vajnai kontra Magyarország ügyben nem volt igazolható, hogy a vöröscsillag viselése az “önkéntes csoportokat” szolgáló totalitárius elnyomás igazolásának vagy népszerűsítésének szándékával történt volna. Vajnainak, és bárkinek, joga van vöröscsillagot viselnie. Az EJEB gyakorlata sem egészen következetes, hanem ebben a tárgyban inkább szituatív. A Rekvényi kontra Magyarország<sup>221</sup> ügyben szemben, amelyben a történelmi háttér is hangsúlyozva a fegyveres testületek tagjainak párttagságát, politikai tevékenységének korlátozását még elfogadta, itt viszont a Strasbourgi bíróság már azt hangsúlyozta, hogy Magyarország az idő múlásával stabil demokráciának tekinthető, nem lehet arra hivatkozni, hogy a demokráciába való átmenet sajátos szempontjai indokolnák a véleménynyilvánítás ilyen súlyú korlátozását.

A két tényállás logikai, illetve a szabályozás filozófiája tekintetében összefügg:

„Aki nagy nyilvánosság előtt Magyarország himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ -el...<sup>222</sup>”

Illetve:

„Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet terjeszt, nagy nyilvánosság előtt használ, közszemlére tesz...<sup>223</sup>”

<sup>220</sup> 14/2000. (V. 12.) AB határozat

<sup>221</sup> <http://echr.ketse.com/doc/25390.94-en-19990520/>,

[http://halmaigabor.hu/dok/298\\_revkenyi\\_kontra\\_mo..pdf](http://halmaigabor.hu/dok/298_revkenyi_kontra_mo..pdf)

<sup>222</sup> Btk. 334. §.

<sup>223</sup> Btk. 335. § (1).



Ugyanakkor nem büntethető az, aki az önkényuralmi jelképeket ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából ábrázol, terjeszt vagy használ.

Ez a szabályozás, amellet, hogy továbbra sem felel meg a véleménynyilvánítás szabadságának a közlés tartalmára nem tekintő az Alkotmánybíróság által korábban vallott felfogásával, következetlennek is látszik.

A művészi, oktatási és tudományos feldolgozás büntetőjogi mentességét az önkényuralmi jelképek esetén megadja a törvény. Ugyanezen jelképekről a politikai vita is korlátozható. A tilalom továbbá nem vonatkoztatható az önkényuralmi jelképek mutációira, amelyeket szélsőséges csoportok a betiltott szimbolumok felismerhető helyettesítőjeként használnak.

### **11.8. A nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása**

A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának ki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek által elkövetett népiirtás és más, emberiség elleni cselekmények tényét tagadja, kétségbe vonja vagy jelentéktelen színben tünteti fel, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az ilyen típusú, ugyancsak kifejezetten a szólás tartalmát tilalmazó tényállások leginkább a holokauszt tagadását el nem tűrő német szabályozás közvetítésével elég széles körben terjedtek el Európában, és aligha magyarázhatóak mással, mint a náci múlttal kapcsolatos szorongással, a bármilyen formában lehetséges visszatértevel szembeni félelemmel. A magyar szabályozás sajátossága, hogy a tényállásban egyenlőségjelet tesz a nemzetiszocialista és a kommunista bűnök közé, ez pedig számos társadalomelméleti, történettudományi vitát váltott már ki (például mint a holokauszt egyediségének a problémáját), amelyek ismertetésére itt nincs helyünk kitérni.

Az ilyen típusú tényállások ugyanakkor azt a veszélyt is magukban hordozzák, amint erre ugyancsak sokan rámutatnak, hogy azon túl, hogy gátolja a nyilvános vitákat, egyúttal a jog átveszi, de legalábbis beszűkíti a történeti tudományok mozgásterét. Így például a második világháború alatt a romák sérelmére végrehajtott tömeggyilkosságok (roma holokauszt) méreteiről, áldozatainak számáról komoly vita van, a múltat mentegetni nem kívánó történészek között is.

### **11.9. Visszaélés minősített adattal**

Az állam titkainak problémájával külön fejezetben foglalkozunk. Itt azért mégis érdemes a figyelmünkre, mert a sajtó szabadságának ez a nemzetközi irodalomban is legtöbbbe elemzett esete. A magyar szabályozás azért is érdemes a külön figyelemre, mert alapvetően itt sem a szólás következményeire tekintettel fogalmazza meg a korlátozást, hanem eljárási szempontokra, amelyek valójában a sajtószabadságra nézve veszedelmesebbek a pusztán tartalmi korlátozásnál is:

Aki a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott titkos minősítésű adatot jogosulatlanul megszerzi vagy felhasználja vagy jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé, vagy jogosult személy részére hozzáférhetővé teszi<sup>224</sup>,

Aki e cselekmény előkészületét követi el, ugyancsak büntetendő.

---

<sup>224</sup> Btk. 265. §.

A minősített adat felhasználására jogosult személy, aki ezt a bűncselekményt gondatlanul követi el, vétség miatt büntetendő.

E szabályozás egyfelől – amennyiben a cselekmény szándékos – a kívülállót, például az általa feltételezett közérdekből a titkot a nyilvánosság elé táró újságíró, szerkesztőt is fenyegeti. Ugyanakkor a szabályozás javára írhatjuk azt, hogy a gondatlan elkövetési alakzat esetében a titokgazdálkodáson kívüli személyeket nem tejelik a büntetőjogi következmények.

*Visszaélés bizalmas illetve korlátozott terjesztésű minősítésű adattal*<sup>225</sup>

A bizalmas adat a minősített adat enyhébb, kevésbé védett eset, itt az elkövetési magatartások: jogosulatlan megszerzés, felhasználás, jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé, vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tevés, minősítő körülmény, ha az adat jogosulatlan külföldi személy részére válik hozzáférhetővé. A gondatlan alakzatot csak a rendelkezésre jogosult elkövető esetében bünteti a törvény. Még a korlátozott terjesztésű irat, amely a legenyhébb titok kategória, esetében is büntetni lehet, igaz enyhe büntetési tétellel, azt aki nem feladatszerűen foglalkozik a titok-kezeléssel, felhasználással, hanem, amint azt az újságíró teszi rendesen, a korlátozott terjesztésű iratot csak megszerzi, illetve felhasználja.

#### **11.10. A közszolgálati műsorszolgáltató és a közszolgálatosság fogalma, alapproblémák**

A közszolgálati műsorszolgáltatás (public service broadcasting, public broadcasting/broadcaster) az alapvető feladatként közszolgáltatást végző rádiók, televíziók és az egyéb elektronikus média összefoglaló elnevezése. A közszolgálati műsorszolgáltató a 20. század elejétől terjedt el (a mintaadó intézmény az Egyesült Királyságban működő BBC) és a civilizált államok nagy részében működik (a legfontosabb kivétel pedig az Amerikai Egyesült Államok). A dolog természeténél fogva a rádiózással kezdődött, majd újabb médiumok irányában terjeszkedett. A közszolgálati műsorszolgáltatók elterjedése nem választható el a digitális korszak frekvenciaszűkösségétől, valamint a szűkös frekvencia-viszonyok között a rádiózás rendkívüli népszerűségétől, a közvélemény formálásában betöltött rendkívüli jelentőségétől. Szokásos jelenség, hogy a meghatározott társadalmi-technológiai helyzetben létrejött jelenségek, intézmények olyan mély gyökereket, eresztenek, oly módon válnak a kultúra részeivé, hogy a viszonyok, a technológia változása alapvetően nem kérdőjelezi meg létjogosultságukat,<sup>226</sup> mindazonáltal a 20. század végén sok szó esik a megváltozott médiapiacra a közszolgálati műsorszolgáltatás hanyatlásáról.

Jellegadó sajátossága, hogy döntő részben közpénzekből tartják fenn, amelynek forrásai rendszerint a kereskedelmi média által fizetett műsorszolgáltatási díj átcsoportosítása, továbbá egyéni, állampolgári – rendszerint adó jellegű – hozzájárulások, és ezek kiegészítéseként a közszolgálati médiumok törvény által korlátozottan megszerezhető kereskedelmi reklámbevételek. A közszolgálati műsorszolgáltató piaci szereplő, amely felveti, hogy a közpénzből fenntartottsága nem sérti-e az EU piaci szabályait? Az Európai Unió a kifejezetten közszolgálati feladatok ellátásához kötötten a közpénzek ilyen felhasználását elfogadja. A közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységének nem célja a nyereséges gazdálkodás. Működhet központosítva egy szervezetben, de akad példa az önálló regionális – olykor a sajátos viszonyoknak megfelelően a többnyelvű - működésre is. A közszolgálati műsorszolgáltatás ugyanakkor válasz a tömegdemokráciák sajátos jelenségére. Amíg a nagy lakossággal rendelkező, és világnyelvként is funkcionáló nemzeti nyelvet beszélő

<sup>225</sup> Uo, (4) bek.

<sup>226</sup> Megjegyezzük, hogy a digitális korszakban nagy valószínűséggel fel sem merült volna a drága közpénzen fenntartott közszolgálati műsorszolgáltatók szükségessége, amint ilyen funkciójú nyomtatott sajtóra alig volt történelmi példa.

országokban elképzelhető, hogy üzleti alapon működjenek a közügyekről szóló adók, kisebb országokban, különösen a televíziózásban, ez ritkább. Olyan európai nyelvi szigetek esetén, mint amilyen a magyar ez különösen akadályozott. A kereskedelmi televíziókat üzemeltetni egyfelől nagyon költséges, másfelől pedig rendszerint túlságosan jó üzlet, és emiatt is, noha akadnak ritka kivételek, arányaiban is sokkal inkább tabloid,<sup>227</sup> bulvár tartalmat nyújt, mint az írott sajtó egésze, az internet vagy a művészeti, és szórakoztató médiumok. A kereskedelmi műsorszolgáltatás hírműsorait – amint sajnos az ezekkel versenyezni kívánó közszolgálatit is erősen jellemzi az, amit viszonylag újszerű terminológiával, infotainmentnek<sup>228</sup> neveznek,

Működésük elveit rendszerint törvényben szabályozzák, függetlenségüket a működését szabályozó törvény deklarálja. Ez a törvény által biztosított függetlenség jelenti a külső függetlenséget, azaz azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatót védelem illeti meg a politikai és az egyéb (például gazdasági) befolyásolástól, de az ilyennek köteles is ellenállnia, és ugyancsak biztosítandó a műsorkészítő, szerkesztő, újságíró belső, a managementtel, szerkesztőkkel, főszerkesztőkkel, kurátorokkal stb. szembeni autonómiája (belső függetlensége).

A közszolgálati műsorszolgáltató sem nem állami, sem nem magángazdasági szereplő, hanem ideáltipikusan sajátos társadalmi felügyelet alatt kell, (egyed országokban inkább csak kellene) állnia. Ez tehát nagyon különleges státusz. Azzal lehet leginkább körülírni, hogy a közszolgálati média független nemzeti intézmény, amely a tényeken túl is mindenkire tekintettel, azonos körültekintéssel mutatja be, az alkotmányosság értékrendjének megfelelően, a társadalom véleményekben is tükröződő tagoltságát. Ezt a követelményt abban a kifejezetten előnytelen helyzetben is teljesítenie kell, ha – mint majd látjuk a példákat – közvetve vagy közvetlenül pártos vagy állami-kormányzati felügyelet alá van vetve. Ennek nézetünk szerint kétféle irányítási modell felel meg a leginkább: ha ennek a szakmai háttere, rendszerint évszázados fejlődés eredményeképpen adott, tisztán professzionális irányítás, amely az önszabályozás sajátos esete, illetve a másik lehetséges modell, amely az önszabályozás mellé vagy fölé a médiairányítás szempontjából jelentékeny társadalmi és állami intézmények megfelelően széles körét vonja be az irányítási-szabályozási döntésekbe, anélkül, hogy a döntési felelősségek szétporladnának.

A közszolgálati médiától elvárható az objektív és pártatlan a közjót szem előtt tartó sokszínű, sokoldalú hírszolgáltatás, amely hangsúlyozottan nem a fogyasztó vélt elvárásainak felel meg, hanem alapvetően az ország és a világ eseményeinek valós történéseihez igazodik.

Terjesztenie kell a kultúrát, szolgálnia a műveltség emelését, Európában pedig különös figyelmet kell fordítania a nemzeti és az európai kulturális hagyományra is.

Különös figyelmet kell fordítania az etnikai és kulturális sokszínűség, az életformák sokszínűségének bemutatására, ki kell elégíteniük a kisebbségek hír és kulturális igényeit. Szolgálania kell a kölcsönös megértést.

A közszolgálati média nem a szórakozásra irányuló tömegizlés kiszolgálója, e tekintetben, miközben nem mellékes számára sem a piaci részesedés, nem versenytársa a kereskedelmi

---

<sup>227</sup> „A tabloid ...hangneme populista, formája pedig elmos mindenféle stilisztikai különbséget a képzelet és a valóság, valamint a hírek és a szórakoztatás között.” John Fiske (Idézi Császi Lajos: A média tabloidizációja és a nyilvánosság átalakulása. *Politikatudományi Szemle*, 2003/2:157.o. A tabloid jelzővel olyan szórakoztató céllal készült műsorok is jellemezhetők, mint a szappanoperák, a talkshowk, a televíziós játékok és a reality showk.

<sup>228</sup> Értelmező szótári definíciója szerint: „television program that presents information (as news) in a manner intended to be entertaining”, a szóalkotási lelemény arra utal, hogy az infotainment az információszolgáltatást is szórakoztatási céllal nyújtja, rendszerint a híreit közlekedési tömegbalesetek és újszülött kétfejű kecskék uralják.

médiának. Figyelmet kell fordítani arra, hogy műsorkínálatában alapvetően olyan elemek legyenek, amelyeket a kereskedelmi média nem nyújt, kifejezett feladata tehát, hogy fogyasztói számára határozottan és kézzelfoghatóan megkülönböztesse magát a kereskedelmi médiától.

## 12. Szabályozó hatóságok a médiajogban

### 12.1. A szabályozó hatóságok és a (közszolgálati) média felügyeletének modelljei

A kereskedelmi és a közszolgálati média felügyeletét nem érdemes teljesen elkülönítve tárgyalni, mert a felügyelt tartalma és a hatóságok jogköre is eltér ugyan a két, illetve több műsorszolgáltató típusnál, de a hatósági modell rendszerint egységes. Egyébként természetesen nem csupán ez a két műsorszolgáltató típus létezik, hiszen a közösségi, nonprofit műsorszolgáltatók ugyancsak fontos elemei a médiarendszernek.

A politikai, az állam maga, és az államot irányító éppen hatalmon lévő politikusi kör, illetve ezek ellenzéke és csoportjai folyamatos küzdelmet folytatnak a médiarendszer egészét ellenőrző szabályozási hatóságok, ezen keresztül erőteljesen és közvetlenül a közszolgálati, közvetetten pedig a kereskedelmi média befolyásolására vagy akár felette az uralom megszerzéséért is, miközben a sajtószabadság szempontja és a mögötte álló társadalmi érdek ennek pont az ellenkezőjét, a politikai és a vele szoros kapcsolatban lévő gazdasági érdekcsoportok távoltartását kívánja meg.

Az ennek következtében előálló helyzeteket az alábbiak szerint lehet a legegyszerűbben modellezni:

1. Nyílt kormányzati, esetleg közvetlen pártirányítást megvalósító modell.
2. Olyan, alapvetően politikai befolyást érvényesítő modell, amelyben az irányító szerv(ek) formálisan elválasztottak a politikai hatalom szerveitől ám a beavatkozás, befolyásolás lehetősége megmarad.
3. Az autonóm ellenőrzés/irányítás modelljei, amelyek ugyancsak többféle módon működhetnek.
4. Elképzelhető olyan modell, amelyben - esetleg az önszabályozás mellett - nincsen külső kontroll, ami nem okozza az utólagos felülvizsgálat hiányát, de ezt a rendszeren kívülálló alapvetően rendes bírósági, alkotmánybírósági és általános piacfelügyeleti szervekre bízva.<sup>229</sup>

Az alábbiakban alapvetően Daniel C. Hallin és Paolo Mancini modelljeit vesszük figyelembe, de azoktól el is térünk.<sup>230</sup>

A *kormányzati* és valamivel kevésbé a *parlamentari többségi* modellben a közszolgálati média formálisan, láthatóan, az utóbbiban többnyire a végrehajtó hatalom ellenőrzése alatt áll, Ennek iskolapéldája a De Gaulle nevéhez köthető Franciaországban 1964-ig fennállt médiairányítási modell, amely az Információs Minisztérium közszolgálati médiát irányító hatáskörében öltött testet. Ezek után egy függetlennek mondott, de a függetlenség követelményét nem teljesítő testület az (ORTF) kapta meg ezt a hatáskört, amelynek tagjait a kormány nevezte ki. Ennek némileg szelídített változata az, amely a parlament (valójában a parlamenti többség) kezébe adja az irányító hatóság személyi összetételének meghatározását. Többé-kevésbé ez a rendszer épült ki Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban. Persze e modellben nem kizárt teljesen a független működés, amennyiben a döntéshozók a személyek kiválasztása során önkorlátozást gyakorolnak, illetve, ha a megválasztott és

<sup>229</sup> Az első háromhoz hasonló tipológiára lásd: Mary Kelly Influences on Broadcasting Policies for Election Coverage In J. Blumler: *Communicating to Voters...* 65-82. o. 1983. London, idézi Hallin-Mancini, 2008.

<sup>230</sup> Daniel C. Hallin, Paolo Mancini: *Médiarendszerek* AKTI-Gondolat, 2008. II. fejezet, 37-61. o. A szerzők eredeti tipológiáját megváltoztattam.

nehezen elmozdítható tagjai az irányító testületeknek hallgatnak az autonómia kísértésének hangjára.

*A parlamenti modellnek* ismertek arányosított változatai is. Ennek, e könyvnek a szerzői szerint a talán bizonyos értelemben demokratikusnak mondható, de az alkotmányossági szempontoknak nem megfelelő irányítási modell legkevésbé rokonszenves esetei érvényesülnek néhány helyen, amely szerint megosztják a politikai pártok között a közmédiához hozzáférést. Egyrészt ez úgy történik, hogy az irányítótestületekbe valamilyen arányossági elvet figyelembe véve (az egyenlőség vagy az erőviszonyoknak megfelelően /pl. Spanyolország/) elosztják a helyeket. Olaszországban a közszolgálati médiában (Radiotelevisione Italiana /RAI/) a 80-as években nem csupán az igazgatótanács helyeit osztották el egymás között a pártok, de három közszolgálati csatornát is szétszabták politikai alapon, azaz a RAI 1 a kereszténydemokratáké, a RAI 2 a „világi” pártoké lett, a RAI 3-at pedig megkapta a Kommunista Párt. A 2006-2010 közötti parlamenti ciklusban ehhez hasonló politikai javaslat az akkori ellenzéki Fidesz részéről Magyarországon is elhangzott.

*A parlamenti-társadalmi képviselői modellben* a közmédia irányítása feletti hatalom megosztott a parlament és a legkülönbözőbb (érdekvédelmi, korporatív, szakmai, tulajdonosi stb.) társadalmi szervezetek között. Más szavakkal azt is mondhatjuk, hogy a pártpolitikai és a pártpolitika kívüli társadalmi szervek osztoznak a médiahatalom ellenőrzési, szabályozó része felett. Itt azonban a „társadalmilag releváns” csoportokat szokták számításba venni, azaz egyfelől olyanokat, amelyeknek van tényleges súlyuk és valóságos szerepük, másfelől pedig tevékenységük és az általuk képviselt érdekek valamilyen érdemi szalon kötődnek is a médiavilághoz.

*A korporatív modell* jellemzője, hogy a médiafelügyelet megoszlik a társadalom politikai, szakmai és érdekképviselői intézményrendszerei között. Ennek előnye, hogy a sokféle befolyás a társadalom érdek- és értéktagságát kifejezheti, az ellentétes és a szabadságot esetleg korlátozó parciális érdekek jó esetben kioltják egymást, megjelennek, képviselőket kapnak az eltérő ideológiai, kisebbségi, kulturális jelenségek és szempontok. Ezzel szemben hátrányként említhetjük, hogy a szétporlasztott, elemeire szétszalazott érdekrendszer könnyen átláthatatlan rendszert eredményez, amely viszont, mint ilyen, manipulálhatóvá lesz.

*A professzionális modellben* a médiairányítást, elsősorban a közszolgálati médiában, radikálisan leválasztják a politikai, és korporatív ellenőrzésről. Ennek a megoldásnak társadalmi-történelmi előfeltétele, hogy a médiavilág erős belső morális tartással működjön és hosszú történelmi tapasztalat támassza alá a független kritikai attitűdjét. Ebben a modellben szigorúan megfogalmazott és számonkért belső státúumok rendezzék, szabályozzák a működést. A modell alapvonása az átláthatóság, a viták nyilvános kezelése, a tényleges, a tulajdonosi és szerkesztői érdekekre tekintet nélkül működő radikális önszabályozás, mely a hibákat nem fedezi, hanem azokat gyökereikig feltárja. Klasszikus esete a BBC. Ugyanez a modell működik Kanadában, az Ír közszolgálati médiában és Skandináviában is.

### **Az 1996. évi I. törvény előzményei, az (első) médiatörvény megoldása**

1989 augusztusában a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások részeként elfogadták a Pártatlan Tájékoztatás Alapelveit, de egy médiatörvény előkészítésére nem volt sem idő, sem felkészültség:

„A Magyar Távirati Iroda, a Magyar Rádió és a Magyar Televízió – mint nemzeti közszolgálati intézmények – biztosítják, hogy

1. Pártatlanul ismertetik a magyar politikai élet eseményeit, a társadalmi, politikai, gazdasági folyamatokat;
2. Egyenrangúként kezelik a különböző politikai erőknek, ezek képviselőinek fellépéseit és állásfoglalásait;
3. Azonos feltételek között érvényesítik a pártok és szervezetek válaszadási lehetőségét, egyszersmind érvényre juttatják azt a tájékoztatási és szerkesztési alapelvet, hogy az egyes megnyilatkozások és álláspontok ismertetése tartalmazza eredetüket, hátterüket és egymásra vonatkozásukat;
4. Az intézmények munkatársai munkájukban nem érvényesítik pártpolitikai elkötelezettségüket;
5. A tájékoztatáspolitikáért és a szerkesztésért felelős vezetők fokozott felelősséggel tartoznak az általuk vezetett területen a fenti alapelvek érvényesüléséért.”

Ezeket az elveket ott azonnal megtagadta az MSZMP, azt állítva az első szabad választás előtt(!) (Barabás János), hogy a kormány a nemzet kormánya, joga van tehát a közszolgálati nemzeti médiumokat felügyelni. A Nemzeti Kerekasztal szép elveit azóta sem tisztelték maradéktalanul a hatalmon lévők<sup>231</sup>.

Hullámozó miniszterelnöki felkérésen alapuló ideiglenes kuratórium, és kormányfelügyelet után 1990 áprilisában megszületett az Antall-Tölgyessy megállapodás, amely a média ügyeit is elrendezte volna. Eszerint a médiumok elnökeit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, létrejön egy tizennyolc fős politikusokból, médiaszakemberekből, tudósokból álló ellenőrző kuratórium, majd rövidesen kétharmados többséggel elfogadják a végleges médiatörvényt, de addig nem, lehet a szabad frekvenciákat kiadni. Júliusban a parlament nagy többséggel megválasztotta a lényegében nem létező mediaszabályozás körülményei között a Magyar Televízió és a Magyar Rádió elnökeit, majd kisvártatva megkezdődött az ún. médiaháború. 1991 áprilisában egy 1974-es kormány szintű jogszabály alapján a közmédiát felelevenítve az MSZMP ötletét, megint kormányfelügyelet alá vonják, nehogy teljesen szabályozatlan maradjon az elektronikus sajtó, a jogszabályt az AB alkotmányellenesnek minősítette, de kisebb veszély doktrínája alapján a médiatörvény elfogadásáig hatályában fenntartotta,

1993 januárjától a miniszterelnök által kinevezett alelnökök irányították a közmédiákat.

### **12.3. Az első médiatörvény (1996. évi I. tv.) jellemzői**

1996. február elsején hatályba lépett a médiatörvény.

A törvény által meghonosított szabályozási modellel csak röviden foglalkozunk, tekintettel arra, hogy megoldásai hatályukat veszítették, viszont a történeti szempont nélkül a jelen sem érthető meg. Az Országos Rádió és Televízió Testületbe a jelölés jogát úgy szabályozták, hogy a mindenkor ellenzéki és a mindenkor kormánypárti frakciók legalább egy jelöltjüket

---

<sup>231</sup> Lásd erre Révész Sándor cikksorozatát a Kritikában, amelyre itt támaszkodunk. Médiaháború 1989-2011. [http://nol.hu/kritika/20111031-mediahaboru\\_1989\\_2011](http://nol.hu/kritika/20111031-mediahaboru_1989_2011)



juttathatták be, ám a szavazás rendjét elég bonyolult algoritmus figyelembevételével úgy rendezték el, hogy a mindenkori kormánypárti frakcióknak és a mindenkori ellenzéki frakcióknak ugyanannyi szavazatuk legyen. A tagokat, akárcsak a testület elnökét, az Országgyűlés egyszerű többséggel választotta négyévi időszakra. A testületi tagok a törvény parancsa értelmében függetlenek voltak, utasítást nem fogadhattak el. Ez a függetlenség valójában inkább formális volt. Árukodó volt az a szabály is, amely szerint, ha a jelölő frakció megszűnt, a „független”, a frakcióval semmiféle kapcsolatot fenn nem tartható tag mandátuma is megszűnt. Erre több esetben is akadt példa egyébként példa. Elvben a mindenkori elnök lehetett a „mérleg nyelve”, akinek függetlenségét jelölésének módja volt hivatva biztosítani, őt ugyanis a köztársasági elnök és a miniszterelnök közösen jelölte. Ezt a sajátos magyar politikai kultúra sajátos módon értelmezte. Hol ellenzéki pártként a Magyar Igazság és Élet Pártja biztosított többséget a jobboldali kormánynak, amikor pedig az SZDSZ kilépett a kormányból a baloldal által delegált tagok kerültek többségbe. Gyakran tűnt úgy, hogy az ORTT lényegében minden ellenőrzés alól kikerült, ami egyenértékű azzal, hogy politikai, gazdasági érdekcsoportok fogságába esett. Megalakították továbbá az ugyancsak plurális jelölésű, működésében autonóm ORTT Panaszbizottságát.

A közszolgálati médiumok kuratóriumaiba részben ugyancsak pártdelegáltak részben társadalmi szervezetek delegáltjai kerültek, akiket a jelentkezők közül sorsoltak. A sorsolásra jelentkező szervezetek valóságos létezését, tényleges működését nem ellenőrizték, ennek megfelelően sok jelentkezővel szemben merült fel az a gyanú, hogy létezésének nincs egyéb értelme, minthogy bejusson a kuratóriumok valamelyikébe és ott valamelyik politikai oldal érdekeit képviselje. A kölcsönös bizalmatlanságot tükröző modell akár működhetett volna más szociokulturális viszonyok között, ha például a pártok független szakértőket delegálnak, a civil szervezetek komolyan veszik a feladatot, de nem így történt.

Említendő ennek a szabályozásnak egy olyan eleme, amely nemzetközi tekintetben is érdekes megoldás, és az intézmény erkölcsi alapjainak ingatagsága miatt lett sikertelen, pedig szerencsésebb körülmények között akár működőképes lehetett volna:

A közmédiumok nem normatív és politikai zsarolásra is használt finanszírozási modelljén túl a rendszer oly módon működött, hogy az ORTT igen jelentős, a frekvenciahasználatért fizetett díjakból valamint (az állam által időközben átvállalt) fogyasztói előfizetői díjakból származó bevételeit a médiahatóság, sajátos pénzügyi körforgást eredményezve, részben a kulturálisan igényes műsorszámokra és a közösségi médiára forgathatta vissza, részben pedig – ugyancsak ellenőrzötten -, saját működésére. Miközben a koncepció védhet, az eredmény a források sokszor korrupciógyanús felhasználása éa pazarlás lett. Ezzel kapcsolatban, azon túl, hogy életképes megoldás lehetett volna, azt az általánosan érvényes kritikát is meg kell fogalmazni, hogy a szabályozó hatóságok működését elvben is helytelen saját bevételeikhez kötni.

#### **12. 4. A 2010. évi szabályozás irányítási modellje**

A jogalkotónak először a konvergens versus nem konvergens szabályozási modell között kellett választania. Nem volt kétséges, tekintve hogy az egész szabályozás a centralizáció filozófiáját tükrözte, hogy a konvergens, amely modell mellett fog dönteni. A különbséget az alábbiakban foglaljuk össze:

##### ***12.4.1. Választás: konvergens és a nem konvergens modell***

Ha a médiatartalom és a kommunikációs technológia szabályozása két (egymástól is) független hatóság feladata, azt ún. nem konvergens modellnek nevezik. Történetileg az európai államokban a nem konvergens modell volt a jellemző és többségében ma is két hatóság felel a tartalomért, illetve a technológiáért, a frekvenciagazdálkodásért. Az utóbbi



időben terjedőben van (az Egyesült Királyság sikeresnek tartott szabályozási eredményei miatt is /OFCOM/) a konvergens modell, amelyben viszont a két területet egyetlen hatóság felügyeli. Mindkét modellnek jól körülírható előnyei vannak. A konvergens modell mögött az a felismerés munkál, hogy a technológiai különbségek jelentősége csökken, az egyes médiatípusok tekintetében az ilyen határok elenyésznek. A médiafogyasztó gyakran nem is tudja, hogy a tartalom milyen közvetítőn érkezik, honnan kaja a jeleket a készüléke. Az internet világában a rádió és a televízió, valamint az új médiumok közötti határok egyre elmosódottabbak. A kiosztott frekvenciák a legkülönbözőbb célokra, akár párhuzamosan is igénybe vehetők.

*(Lineáris és lekérhető szolgáltatás)* A lineáris műsorszolgáltatás mellett – amikor folyamatos a műsorfolyam – és a néző ebbe kapcsolódhat be, nő a jelentősége az úgynevezett nem lineáris (on demand azaz igény szerinti vagy lekérhető) televíziózásnak, amely esetében a fogyasztó aktuálisan maga választ a letölthető műsorszámok közül.

*A Mediakabel BV által a Commissariaat voor de Media (a holland médiahatóság) egyik határozata ellen benyújtott fellebbezés nyomán a holland Raad van State előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz annak eldöntésére, hogy kiterjed-e az irányelv hatálya az igény szerinti videószerződésekre (near-video-on-demand), vagyis olyan szolgáltatásokra, amelyeket a néző saját döntése szerint vehet igénybe. A Mediakabel társaság szerint ez nem televíziós műsorszolgáltatás. A Luxemburgi Bíróság szerint viszont az ilyen műsorszolgáltatás is televíziós műsorszolgáltatás, ezért az ezt szabályozó irányelv hatálya alá tartozik (teljesítenie kell pl. az európai gyártású filmek kvótáját), mert a nyilvánosság számára nyújt televíziós programokat, és – a döntés erre is kitér - a továbbításra igénybe vett technológia sem perdöntő.<sup>232</sup>*

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a konvergens modell a technikai fejlődés és a technológia-semleges szabályozás követelményeinek inkább megfelel. Jelentős hátránya ugyanakkor, hogy jelentős hatalomkoncentrációt eredményez., hiszen a technológiai oldal és a tartalomszabályozás egyetlen kézbe kerül. Magyarországon a 2010. évi átfogó médiatörvényhozásig a nem konvergens modell működött, mégpedig a Nemzeti Hírközlési Hatóság és az Országos Rádió és Televízió Testület között oszlottak meg a hatáskörök. Érdekes módon a szervezetileg kevésbé független NHH-tól sikerült távolabb tartani mind a politikai, mind pedig a nem kívánatos üzleti befolyást. Az új médiairányítási rendszer viszont a hatalomkoncentrációt a konvergens modell révén is fokozta.

#### **12.4.2. A Méditanács**

Nemzetközi kuriózum az erősen hierarchizált irányítás piramis-szerű modellje, amelyben összességében az irányító szervezet, a médiumok, a műsorok függetlenségét sértheti. A megnövelt hatáskörű, a technológiai oldalt és a tartalomszabályozást felügyelő konvergenssé tett Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki, több mint két parlamenti ciklusra (9 évre), aki többször is kinevezhető. Az elnök maga elnökhelyetteset nevez ki, akit indoklás nélkül *visszahívhat*. A hivatal élén főigazgató áll, akit az elnök nevez ki, és akit ugyancsak indoklás nélkül bármikor visszahívhat. A Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározottak szerint korlátlan számban főigazgató-helyetteseket is kinevez, őket is hasonlóképpen hívja vissza.

Ugyancsak az elnök nevezi ki és hívja vissza a közmédiumok vagyonaival és a médiarendszerben elosztható támogatásokkal gazdálkodó Médiaszolgáltatást Támogató és

---

<sup>232</sup> Case C-89/04 Mediakabel BV v Commissariaat voor de Media [2005] ECR I-4891, Lásd erről magyarul Polyák Gábor médiablogját: <http://www.jogiforum.hu/hirek/13068>

Vagyonkezelő Alap vezetőjét. A korábban gazdaságilag önálló közszolgálati műsorszolgáltatók (Magyar Rádió, MTV, Duna Televízió, Magyar Távirati Iroda) gazdasági önállósága megszűnt, minden vagyoniuk az elnök irányítása alatt álló alaphoz kerül. Ugyanehhez a szervezethez helyezték át a műsorszolgáltatók több ezer újságíróját is. A közszolgálati műsorszolgáltatók maguk nem készítenek műsorokat, hanem azokat az alaptól rendelik meg.

A hírműsorok készítését ezen túl is centralizálták. A hírértékű eseményekről központi műsor készül az összes közszolgálati műsorszolgáltató minden csatornájának.

A médiahatóság „jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni”, sőt harmadik személyektől is jogosult adatokat beszerezni, ennek elmaradása esetén pedig bírságot.

A mindkét szabályozási területet kézben tartó médiahatósághoz kapcsolt Médiatanács irányítja a tartalomszabályozást.

A hatóság elnöke egyúttal a Médiatanács, mint a legfontosabb érdemi döntéseket meghozó szerv elnöke is. A Médiatanácsba az első választás során, miután megszűnt a korábban hatályos paritásos rendszer, kizárólag a kormánypárt által jelölt személyeket választottak.

A később részletezett közszolgálati műsorszolgáltatók közös Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumába, noha a kormánypárt és az ellenzék ugyanannyi (3-3) jelöltet állíthat, mivel az elnököt és egy további tagot a Médiatanács jelöli, a kormánypárt túlsúlya ugyancsak biztosított. Ez a szerv választotta meg, pályáztatás nélkül, a közszolgálati műsorszolgáltatók vezérigazgatóit.

A Médiatanács, illetve elnöke ezen túl is erős jogosítványokkal rendelkezik a közszolgálati médiumok működtetésében. Az elnök javaslatára a Médiatanács jelöli a közszolgálati részvénytársaságok vezérigazgatóit, pályáztatás nélkül (102. §). Abba a Közszolgálati Kuratóriumba, amely dönt a vezérigazgatók kinevezéséről és adott esetben visszahívásáról, szintén a Médiatanács küldi az elnököt és még egy tagot. A Médiaszolgáltatást Támogató és Vagyonkezelő Alap vezérigazgatóját, amely a közmédiumok vagyona, munkavállalói és archívuma fölött rendelkezik, szintén a Médiatanács elnöke jelöli és hívja vissza (136. §). A közmédia finanszírozásáról döntő Közszolgálati Költségvetési Tanácsban pedig nem csak a Közszolgálati Testület, de már a Közszolgálati Kuratórium sem kap képviselőt (108. §).

#### *12.4.3. A forrásvédelem, a médiahatóság vizsgálati eszközei*

Az új törvényekkel kapcsolatos egyik legélelkebb vita a médiahatóság adatmegismerési jogköreivel kapcsolatban zajlott, ide értve az újságírói források megismerésére vonatkozó szabályok értelmezését is. Az Smtv. szerint eredetileg hatóság – a nemzetbiztonság és a közrend védelme vagy bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében – kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyt.

Másrészt a médiatörvény is tartalmazott olyan rendelkezést, amely alapján a médiahatóság akár az újságírók információforrásait is megismerhette. A médiavállalkozás széleskörű adat és iratszolgáltatási kötelezettsége mellett az Alkotmánybíróság döntése alapján a korábbinál

hatékonyabb informátorvédelmi szabályok kerültek a törvénybe (155.§ (5)) „a hatóság nem kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyt olyan adatszolgáltatásra, valamint olyan irat, eszköz, dokumentum átadására, amellyel az a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné.”

(Az Alkotmánybíróság ugyancsak megsemmisítette azt a szabályozt (175. §), amely szerint a hatóság felhívhatta a médiaszolgáltatókat, sajtótermékek kiadóit, kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtókat és műsorterjesztőket minden olyan adat szolgáltatására, amely a hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges, kivételesen abban az esetben is, ha az törvény által védett titoknak minősül. Az adatszolgáltatás megtagadása 50 millió forint bírság kiszabását vonhatta maga után.)

E jogkörök, a médiahatósági működéshez teljesen szükségtelenek is.<sup>233</sup> Nincs ugyanis a hatóságnak olyan hatásköre, ami ilyen széleskörű hozzáférést indokolna a szolgáltatókkal kapcsolatos, a sajtószabadság gyakorlását közvetlenül érintő adatokhoz. Ennek legfontosabb bizonyítéka, hogy a médiatartalommal kapcsolatos médiahatósági eljárások, ahogy korábban jeleztük, hasonló médiajogi tényállások alapján, hasonló adatbetekintési jogok nélkül is hatékonyan lefolytathatók voltak. Annak a lehetősége, hogy bármely szerkesztőségi, újságírói dokumentum bármikor a hatóság tudomására és birtokába juthat, az újságírói és szerkesztői véleménynyilvánítás szabadságát súlyosan sértő fenyegetés, amely megfelelő indok nélkül korlátozza a vélemény- és sajtószabadságot.

Az Alkotmánybíróság ezen hatáskörökkel kapcsolatos alkotmányos aggályokat osztotta, megerősítette az informátorvédelmet,<sup>234</sup> azzal, hogy az újságíró az informátorát egyszerű hatósági döntésre nem köteles kiadni. A médiahatóságnak az írott és az Internetes sajtóval kapcsolatos, büntetéseket is tartalmazó, hatásköreit, mivel azokat a sajtószabadságra nézve túlságosan korlátozónak találta az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte.

A hatályos szabályozás szerint „A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy törvényben meghatározottak szerint jogosult a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy (a továbbiakban: információforrás) kilétét a bírósági és hatósági eljárások során titokban tartani, továbbá bármely, az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadását megtagadni.”<sup>235</sup> Mindazonáltal a bíróság bűncselekmény elkövetésének felderítése érdekében „törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére, valamint az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadására kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyt.”<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> A Gazdasági Versenyhivatal hasonló jogosítványait kizárólag szoros és folyamatos bírósági felügyelet mellett gyakorolhatja.

<sup>234</sup> Ügyszám: 1746/B/2010, kelt: 2011.12.19.

<sup>235</sup> Smtv 6. § (1)

<sup>236</sup> Uo. (2)

#### 12.4.4. A médiaombudsman általában és a rövid életű magyar változat

A világ sok országában működnek újság-, sajtó-, média ombudsmanok<sup>237</sup>. Ezek az intézmények Skandináviában és sokfelé a világban elterjedtek.

Alapvető típusai szerint *valamely újság* - elsőként a japán Asahi Shimbumot tartják nyilván 1922-ből, de az intézmény az USA-ban eléggé bevett /Public Editor/ - vagy műsorszolgáltató sajtó fogyasztói javára, a szerkesztőség munkájának ellenőrzésére hívja életre, oly módon, hogy az ombudsman sajtó felületet kap, melyet maga szerkeszt, és azon bírálja az adott médium tevékenységét. Ő az, aki a „belső ellenség”, aki kitergeti a szennyest.

*A másik típus nem valamely meghatározott médium ellenőrzését látja el, hanem a média önszabályozó testülete*, rendszerint pl. ún. Sajtótanács megbízásából működik. Svédországban például 1969. óta működik ilyen biztos.<sup>238</sup> Van példa arra is, hogy a sajtó önkormányzati szerve és az államhatalom valamely kormány szerv révén a sajtóombudsman intézményének működtetésében megosztott hatáskörökben együttműködik. Minden médiaombudsman, álljon egy sajtótermék élén, vagy legyen szakmai szervezet alkalmazottja *független*, tekintélyes (perszonalizált) vizsgáló szerv, azaz nem is hasonlít arra, amit ez a törvény létrehozott<sup>239</sup>, nem a nagyhatalmú hatóság információs csápjá.

A mi média ombudsman szerűségünket a médiahatóság részeként hozták létre, akit a hatóság törvény szerint az elnök nevez ki, ment fel, sem korporatív sem egyéb szakmai legitimitációja nincs, felette a munkáltatói jogokat is a hatóság elnöke gyakorolja (139-143. §).

Nemcsak őt, de összes beosztottját is a hatósági elnök nevezte ki és mentette fel. A biztos nemcsak jogsérelem, hanem meghatározatlan tartalmú érdeksérelem esetén is eljárhatott, mégpedig azokban az esetekben is, amelyekben annak a hatóságnak, melynek az ombudsman beosztott hivatalnok, nincs vizsgálati hatásköre. Hatásköre minden szolgáltatóra, sajtótermékre, elektronikus hírközlési szolgáltatásra kiterjed. A hatóság a hozzá érkezett olyan panaszokat, amelyekre nincs hatásköre, átadhatja alantasának, a biztosnak, hogy ő vizsgálja ki. A vizsgált média a biztos vizsgálatához minden adatot, információt köteles volt szolgáltatni, ha ezt elmulasztotta, a biztos a hatósághoz, melynek szervezeti egysége maga is, fordulhatott. A biztos működéséről, intézkedéseiről mindenekelőtt az elnöknek készített jelentéseket.

Ahelyett tehát, hogy a médiabiztos intézményével a jogalkotó lazította volna a média állami felügyeletét, egy olyan intézményt hozott létre, amely éppen az állami ellenőrzést terjeszti ki.

A média és hírközlési biztos szabályozását, tekintve, hogy korlátlanul kiterjeszti a hivatalnak és elnökének információs hatalmát, azzal, hogy az elnök beosztottjaként bármely információt megismerhet az Alkotmánybíróság a média tartalomfelügyelete vonatkozásában megsemmisítette.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Lásd: <http://newsombudsmen.org>

<sup>238</sup> Majtényi László: *Ombudsmann. Allampolgári jogok biztosa*. KJK, Budapest 1992. 38. o.

<sup>239</sup> Az első magyarországi, a nyomtatott sajtóban lezajlott kísérletre lásd: Majtényi László – Miklósi Zoltán: *Az olvasó védelmében*. Irodalom Kft. 149. o.

<sup>240</sup> Ügyszám: 1746/B/2010, kelt: 2011.12.19.

## 13. Közzolgálat, A közzolgálati médiaszolgáltatás alapvető elvei és ezek megjelenése a 2010. évi CLXXXV. törvényben

### 13.1. Függetlenség

A 2010-es választások után új fejezet kezdődött a közzolgálati műsorszolgáltatásban.

A függetlenség elvben minden közzolgálati média alapkövetelménye, de ahogy az irányítási modelleknél láttuk nemzetközi kitekintésben sem ritka a függetlenség követelményének a szervezetben és az irányításban megfigyelhető sérelme, illetve azok a szervezeti megoldások, amelyek elvezet(het)nek a függetlenség sérelméhez.

Amint már megállapítottuk a közzolgálati média legfontosabb és legkülönösebb sajátossága, hogy sem az államhoz sem a magángazdálkodáshoz elvben nem kötődik, hanem társadalmi jellegű. A törvény deklarálja is (82.§), hogy a közzolgálati médiaszolgáltatás mind az államtól, mind pedig a gazdasági szereplőktől függetlenül működik<sup>241</sup>.

A függetlenség követelménye szempontjából egyáltalán nem kedvező az olyan modell, amelyben a parlamenti erőviszonyok függvényében az irányító hatóság létrehozása mögött egységes a politikai akarat, ha a testület egyetlen párt jelöltjeiből állhat, továbbá egységes a tulajdonosi jogok birtoklása a nemzeti hírügynökség és a közzolgálati műsorszolgáltatók összességében. Hasonló problémát vet fel az, ha minden hírszolgáltatás központi irányítás alatt álló egyetlen hírgyártó birtokában van, a közzolgálati műhelyei között nincs verseny, és a tartalmi irányítás is központosított. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem egyféle értelmezése van a hírszolgáltatásnak.

A közzolgálati médiaszolgáltatásnak a törvény szerint mindenkire, minden társadalmi réteghez, kulturális csoporthoz és egyénhez kell szólnia, ápolnia kell a nemzeti és az európai identitást valamint a magyar nyelvet, tisztelnie a házasságot és a családot, képviselnie az alkotmányos demokratikus értékeket, be kell mutatniuk a vallási közösségeket és ápolnia a nemzetiségek nyelvét, ki kell elégítenie a hátrányos helyzetű, fogyatékkal élő csoportok médiaigényeit. A továbbiakban, helyhiány miatt csak az alapértékek címszavait említjük: kiskorúak érdeke, oktatás és ismeretterjesztés, egészséges életmód, környezetvédelem, a Kárpát-medence tájai, kultúrája.<sup>242</sup>

### 13.2. Kiegyensúlyozott tájékoztatás

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye az alapfogalmak egyike az elektronikus médiában. Mind a kereskedelmi, mind pedig, szigorúbb követelményeket képviselve a közzolgálatban jelentős a szerepe. A fogalom kapcsolatban áll a médiapluralizmus ismert fogalmával, de el is tér attól. A hallgattassék meg a másik fél, illetve „mutassuk be az egymástól eltérő, vitatkozó nézőpontokat”, a hírek árnyalt bemutatása különösen a hírműsorokban, a hírmagyarázatokban követelmény. „A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos,

<sup>241</sup> A 2010-2011-es tapasztalatok a közmédia függetlensége és kiegyensúlyozottsága tekintetében is súlyos hiányosságokat mutatott. Egyfelől politikai színezetű botrányok (Lomniczi korábbi főbíró eltüntetése. A Cohn-Bendit interjú meghamisítása), másfelől pedig a független tartalomvizsgálatok igazolták a hírszolgáltatások aránytalanságait.

<sup>242</sup> Magyarország, illetve a Kárpát-medence különböző területeinek társadalmi, gazdasági, kulturális életét megjelenítő műsorszámok bemutatása; Magyarország és a magyar kultúra, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek kultúrájának bemutatása Európa és a világ számára, 83. § k)- l) pontok.

nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni.”<sup>243</sup> A közszolgálati műsorszámokban a kiegyensúlyozottság a hírszolgáltatásban műsorszámon belül, egyébként pedig nem az egyes műsorszámokban, hanem az egész műsorfolyamban biztosítandó követelmény, ennek jelzői az alapos, tárgyilagos és felelős hírszolgáltatás, valamint tájékoztatás. A közszolgálati médiumok ugyanakkor, ha nem is törekcszenek a kereskedelmi média piaci részesedését felülmúlni vagy akár megközelíteni, részt vesznek a piaci versenyben, piaci részesedésük fontos jelzőszáma a megítélésüknek, hiszen működtetésük drága, és közpénzből történik. Az adóforintok hatékony felhasználására pedig rendszerint érzékeny a politikai közvélemény.

A hatályos médiatörvény szerint biztosítani kell az egyes eltérő vélemények ütköztetését, a közösség ügyeivel kapcsolatos viták lefolytatását, a megbízható tájékoztatáson alapuló, szabad véleményalkotáshoz a hozzájárulást, mely többféle értékrendet bemutató műsorok segítségével is történik. Terjeszti a tudatos médiahasználatot és – bár kérdéses, hogy ennek mi köze a kiegyensúlyozottsághoz, műsorpolitikájával is támogatja a hazai filmművészetet.

A tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsorszámok jellegétől függően – az egyes műsorszámokon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában kell biztosítani, azaz nem feltétlenül az adott műsorszámon belül.

A műsorvezetők, hírolvasók, tudósítók a politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hírmagyarázatot – nem fűzhetnek, a hírmagyarázatot a hírtől megkülönböztetve szabad csak közölni.

A kiegyensúlyozottsági kötelezettség megsértése esetén a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a szolgáltatás bármely fogyasztója (néző hallgató) hatósági eljárást kezdeményezhet. A hatóság hivatalból nem indíthat eljárást.

A hatósági eljárás kezdeményezését megelőzően a kérelmező köteles kifogásával a médiaszolgáltatóhoz fordulni. A kérelmező hetvenkét órán belül írásban kérheti a médiaszolgáltatótól azon álláspont közzétételét, amelynek közzététele a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz szükséges.

A médiaszolgáltató a kifogás elfogadásáról negyvennyolc órán belül dönt. A kérelmező a döntés közzétételétől számított negyvennyolc órán belül – a döntés közzétételének elmaradása esetén a kifogásolt vagy sérelmezett tájékoztatás közzétételétől számított tíz napon belül – a kifogásolt műsorszám és az érintett médiaszolgáltató pontos megnevezésével hatósági eljárást kezdeményezhet a hatóságnál. A hatóság ügyintézési határideje tizenöt nap, amely legfeljebb nyolc nappal meghosszabbítható.<sup>244</sup>

„Az Alkotmánybíróság 2007-ben egyébként jóval szűkebb körben, a közszolgálati médiára, illetve azokra a kereskedelmi televíziókra és rádiókra tartotta elfogadhatónak a kiegyensúlyozottság követelményét, amelyek véleményformáló ereje – az Alkotmánybíróság által nem tisztázott módon – „jelentőssé válik”<sup>245</sup>.

---

<sup>243</sup> Smtv 13.§

<sup>244</sup> Smtv 181.§

<sup>245</sup> <http://www.jogiforum.hu/mediajog/96>



### 13.3. A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap

A Médiaszolgáltatást Támogató és Vagyonkezelő Alap, amely a közmédia vagyona, munkavállalói és archívuma fölött rendelkezik, vezérigazgatóját és helyettesét is a Médiatanács elnöke nevezi ki és hívja vissza (136. §). Az alap a közszolgálati médiumok teljes vagyona felett rendelkezik és újságíróinak is ez a szervezet a munkáltatója. Az alap révén megszűnt a közszolgálati médiumok önálló hírszolgáltatása, mert a hírműsorokat központilag itt készítik és osztják el a műsorszolgáltatók számára.

Az alap vagyonkezelő, amelynek alapvető feladata nem is csak a közmédia vagyonkezelése, hanem a közszolgálati médiaszolgáltatás. Bevételei alapvetően a médiaszolgáltatási díjak, a pályázati díjak, a műsorszolgáltatási szerződészegési kötbér és kártérítés, a bírság, a közszolgálati hozzájárulás, a frekvencia díjakból az Alaphoz utalt összeg, a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók által a bekezdés alapján befizetett támogatás, a központi költségvetési céltámogatások, a vagyonhasznosításból, illetve a vállalkozási tevékenységből származó bevételek, a Magyar Állam évente befizetett közszolgálati hozzájárulás (amelyet a korábbi lakosság által fizetett TV üzemeltetési díj helyett vezettek be.)

### 13.4. A Közszolgálati Közalapítvány, Kuratórium

Az ilyen típusú szervek mindenekelőtt a közszolgálati média társadalmi ellenőrzésének funkcióját hivatottak egyfelől ellenőrizni, másrészt azért, hogy a *társadalmi* ellenőrzés szervei, egyúttal a közmédia függetlenségének is garanciái, hiszen a politikai, állami beavatkozásnak előbb utat kell találnia a felügyeleti jogokat legalább részben gyakorló alapítványhoz (kivéve persze, amikor kezébe veszi már a jelölést is). A törvény a függetlenség védelmére rendeli a közalapítványt.

A közalapítvány az eszközeinek nagy részétől megfosztott, de nonprofit részvénytársasági formában működő MTV, Duna Televízió, a Magyar Rádió tulajdonosa.

A kuratórium ellenőrzi a közszolgálati médiaszolgáltatást, de azon túl, hogy a műsorszolgáltatók vezérigazgatóit és felügyelőbizottságaik tagjait megválasztja, gazdálkodik a közalapítvány vagyonával nincs még a közszolgálati feladatok teljesítésére sem valóban érdemi önálló hatásköre, mert ha úgy látja, hogy valamelyik közszolgálati médiaszolgáltató súlyosan(!) sérti a közszolgáltatási követelményeket mindössze a Médiatanács eljárását kezdeményezhet

A kuratóriumba a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával hat tagot választ, felét a kormánypártok, felét az ellenzéki frakciók jelölése alapján. A kuratórium elnökét és egy további tagját viszont a Médiatanács delegálja ugyancsak kilenc évre<sup>246</sup>.

A közszolgálati médiaszolgáltatók vezérigazgatói feletti munkáltatói jogkört – beleértve a vezérigazgatók kinevezését és munkaviszonyuk megszüntetését – a Kuratórium gyakorolja. A vezérigazgatók jelölése és kinevezése a következő lépések szerinti sorrendben történik:

---

<sup>246</sup> A 86. § alapján nem akadály a kuratórium megalakulásának, ha akár a kormánypárti, akár az ellenzéki oldal nem állít jelöltet, vagy ha nem minden jelölt, illetve az (5) bekezdés alkalmazása során az új jelölt nem kapja meg a szükséges többséget. Ebben az esetben legalább három tag megválasztásával a Kuratórium megalakul. Az MSZP és az LMP is részt vesz a kuratórium munkájában, de hangsúlyozták, hogy a közalapítvány szerepe csupán „jelképes”.

[http://belfold.hirfal.hu/az\\_mszp\\_es\\_az\\_lmp\\_kuratora\\_szerint\\_jelkepes\\_a\\_kozszolgalati\\_kozalapitvany\\_szerepe-3664283.html](http://belfold.hirfal.hu/az_mszp_es_az_lmp_kuratora_szerint_jelkepes_a_kozszolgalati_kozalapitvany_szerepe-3664283.html)

A vezérigazgatók személyére, két jelölt megnevezésével a Médiatanács elnöke tesz javaslatot a Médiatanácsnak, ha a Médiatanács elfogadja a jelölteket, azokat a Kuratórium elé terjeszti, hogy válasszon egyet a jelöltek közül, ha nem a Médiatanács elnöke újra jelöl.

### 13.5. A Közzolgálati Testület

A Közzolgálati Kódex – esetleg de nem kötelezően az egyes közzolgálati médiaszolgáltatókra pontosítva is – tartalmazza az alapvető elveket és a törvényben meghatározott közzolgálati célokat, amelye első ízben a Médiatanács, azután a Közzolgálati Testület fogad el. A kódex szabályainak érvényesülését a tizennégy tagú Közzolgálati Testület felügyeli. A Közzolgálati Testület a törvény alapján a társadalmi felügyeletet hivatott biztosítja a közzolgálati médiaszolgáltatók felett.

A testületbe egy-egy tagokat jelölhetnek a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, a Magyar Olimpiai Bizottság, a Magyar Rektori Konferencia, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara. Megegyezéssel vagy sorsolással ugyancsak egy-egy tagot jelölnek az alábbi intézménycsoportok: a Magyarország települési önkormányzatainak szövetségei, illetve szervezetei; a magyarországi nemzetiségek országos önkormányzatai; a Magyarországgal szomszédos államokban bejegyzett, száz főnél nagyobb taglétszámú magyar kulturális szervezetek; a családok érdekeit védő érdekvédelmi szervezetek; a fogyatékkal élők Magyarországon bejegyzett érdekvédelmi szervezetei; az irodalom, a színház-, a film-, az előadó-, a zene-, a tánc-, a képző- és az iparművészet területén működő szakmai szervezetek. A közzolgálati médiaszolgáltatók feladatait összefoglaló Közzolgálati Kódexet első alkalommal szintén a Médiatanács határozza meg. A törvényben semmilyen előírás nincs arra nézve, hogy ebbe be kell vonnia szakmai szervezeteket, sőt ebben az esetben meg sem hallgatnia a Közzolgálati Testületet. A Közzolgálati Testület, amelybe a magyar társadalom tagoltságát reprezentatívan le nem fedő korporatív szervezetek jelölnek tagokat, és amelyben nem vesznek részt szakmai és emberi jogi szervezetek, csak a Kódex módosítására jogosult, erre is csak a kormánypárti többségű Közzolgálati Kuratórium egyetértésével. A törvény a Kódex rendszeres felülvizsgálatát nem írja elő, így nincs garancia arra, hogy az első alkalommal elfogadott Kódex valaha is módosul (95. §).

Legfőbb hatásköre, hogy ha a Közzolgálati Testület – a vezérigazgató a Testület előtti személyes meghallgatása után – nem fogadja el a beszámolót, akkor kétharmados többséggel a vezérigazgató munkaviszonyának megszüntetésé javasolhatja a kuratóriumnak.



## 14.Származási ország, piacra lépés, piacszabályozás, tartalomszabályozás

A joghatóságot a „származási ország elve” határozza meg. Eszerint annak a médiaszolgáltatókra annak az államnak a joga alkalmazandó, amelyben a szolgáltató központi ügyvezetésének székhelye, a műsorrenddel kapcsolatos szerkesztői döntések meghozatalának helye, ahol ténylegesen tevékenykedik, illetve amelynek műszaki kapacitását felhasználja.<sup>247</sup>

A frekvenciahiány az elektronikus médiában sajátos piaci viszonyokat hozott létre szinte mindenütt a világon. Ezt összefoglalóan talán az *államilag kötelezővé tett erény* szituációjaként fogalmazhatjuk meg. Ennek az állami erénynek legfontosabb elemei az alkotmányosság követelményeinek hangsúlyos érvényesítése valamint ennek részeként az alapjogok védelme, az emberi méltóság tiszteletének megkövetelése a médiaszolgáltatóktól. Ha kisebb a műsorszolgáltatás technikai keresztmetszete, mint az arra bejelentett üzleti igény, akkor magasabb követelményeket kell ezzel szemben megfogalmazni. Ezek között a legfontosabb, és legnagyobb társadalmi támogatást is élvező, legkönnyebben interiorizálható követelmény a gyermekek védelme a káros tartalmaktól. E jegyzet írói is egyetértenek azzal, hogy helyes a gyermekeket megvédeni a kétségkívül létező káros hatásoktól, elsősorban az erőszakos és pornográf tartalmaktól. Nem lehet a klasszikus piacra bízni az igazság győzelmét, az állam úgy érzi, joga is, kötelessége is beavatkozni. A médiafogyasztás sajátosságai is alátámaszthatják az állami beavatkozás tényének – itt persze a mértékről nincs biztos tudásunk – igazolhatóságát. A fentebb elemzett ún. konzultációs médiával szemben ugyanis fontos különbség, hogy az elektronikus média, azaz a televíziók mindenekelőtt, és a rádiók behatolnak az életünkben, jelen vannak az otthonokban. Amíg a konzultációs médiumok esetében a forgalmazás például felnőtt tartalmak esetén korlátozható, addig a gyerekek, például normális élethelyzetekben, szülői felügyelet nélkül is hozzáférnek a lineárisan szolgáltatott médiatartalmakhoz. E téren a szigort ezzel is indokolják.

További, az Európai Unió és a Magyar Alkotmánybíróság által is felhívott szempont, a televíziók (rádiók) kivételes, más médiumoknál jelentősebb közvéleményformáló ereje. Az Európai Unió Audiovizuális Irányelve alapján, mai jogrendje szerint a hatósági piacra lépés szabályai, valamint az ezt és a tartalomfelügyeletet ellátó hatóság működtetése uniós kötelezettség.

A médiakonzentráció azt jelenti, hogy a médiapiacra kialakulhat olyan helyzet, hogy kevés tulajdonos több nagy befolyással rendelkező vállalkozást üzemeltet, ami a versenyt torzítja. Ezért a médiakinálat sokszínűsége és a médiakonzentráció között tendenciáját tekintve fordított az összefüggés. „A médiaágazatok koncentrált szerkezete megnehezítheti vagy egyenesen megakadályozhatja bizonyos nézetek nagyközönséghez való eljutását, ami a demokratikus közvélemény kialakulásának egyik előfeltétele.”<sup>248</sup>

Jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatónak minősül „a legalább tizenöt százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális médiaszolgáltató és lineáris rádiós médiaszolgáltató feltéve, hogy legalább egy médiaszolgáltatásának éves átlagos közönségaránya eléri a három százalékot.”<sup>249</sup> Az ilyen szolgáltató számára a sokszínűséget biztosító követelmények írhatók elő.

A nem kívánatos médiakonzentráció meggátolása állami, hatósági feladat. Ebben a körben a tulajdonszerzés hatósági jóváhagyáshoz köthető. Az Mtv szerint lineáris

<sup>247</sup> Ennek részletes szabályait az Mtv 1.§-a határozza meg.

<sup>248</sup> <http://szuveren.hu/vendeglap/galik-mihaly/mediakonzencracio-es-fuggetlenseg>

<sup>249</sup> Mtv 69.§

médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációja a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából korlátozható.

A legalább harmincöt százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális vagy lineáris rádiós médiaszolgáltató, valamint a lineáris audiovizuális és lineáris rádiós piacon együttesen legalább negyven százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató egyéb korlátok mellett új médiaszolgáltatást nem indíthat, médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést nem szerezhethet.<sup>250</sup>

Ha pedig ezek szerint a piacalépésnek kemény feltételei vannak, akkor ezen feltételek teljesítését az erre hivatott hatóságnak a műsorszolgáltatási engedély birtoklásának időtartama alatt is ellenőriznie kell. A műsorszolgáltatási engedélyeket a digitális műsorszórás világában pályázaton juttatja oda az állami intézményrendszer a médiaszolgáltatóknak. Az állam költségvetése rendszerint hiánnyal küszködik, ezért nem utolsó, hanem éppen az egyik legfontosabb szempont a – természete szerint koncessziós díjhoz hasonló – műsorszolgáltatási díj mértéke is.

Ebben a tekintetben természetesen léteznek további megfontolások. Az államnak lehetővé kell tennie, hogy az adott társadalom jelentős igényei szerint helyi, regionális közösségek, illetve kisebbségek, felekezetek valamint szubkulturális közösségek saját médiumokhoz jussanak, közösségi életük, kultúrájuk erősítésére. Léteznie kell, nem kereskedelmi, de nem is közszolgálati (noha a közszolgálati médiának ezzel párhuzamosan ki kell fejeznie a társadalom kulturális sokszínűségét) közösségi médiának is. Ezek egy része „örömrádiózás” gyakran kicsiny, pl. akár csak egy kilométeres vételkörzettel, amelyek adott esetben akár csak egy egyetemi campus területén foghatóak. A közösségi média a társadalmi önszerveződés egyik nyilvánulása, ezek jelentős részét Magyarországon a Szabad Rádiók Magyarországi Szervezete fogja össze.<sup>251</sup>

#### 14.1. Pályáztatás

Az analóg lineáris médiaszolgáltatások frekvenciát az állami tulajdon tárgyai, amelyek a Médiatanács által kiírt pályázaton nyerhetők el, és kizárólag a Médiatanáccsal megkötött szerződés alapján üzemeltethetők. A pályáztatásra a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szabályait a 2010. évi CLXXV. törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Médiatanács, hatósági határozatban, a jogosultság iránti kérelmet elsőként benyújtó médiaszolgáltatót legfeljebb három évre közzefeladat ellátása érdekében pályázati eljárás nélkül is feljogosíthat valamely vállalkozást médiaszolgáltatás végzésére. Az analóg lineáris rádió médiaszolgáltatási jogosultság legfeljebb hét évig, televíziós médiaszolgáltatás legfeljebb tíz évig érvényes, amely a médiaszolgáltató kérelmére pályázat nélkül egy ízben legfeljebb öt évre megújítható, de nem lehet megújítani a jogosultságot, ha a jogosult a szerződést vagy az e törvényben foglalt rendelkezéseket ismételtelen vagy súlyosan megszegte.<sup>252</sup> A frekvenciatervet jóváhagyása előtt tizenöt napra közzé kell tenni. A Médiatanács először pályázati felhívás tervezetet készít, amit közzé tesz és ennek alapján közmeghallgatást tart. Az ott elhangzottak lehetőség szerinti figyelembevételével véglegesítik a felhívást, amely többek között tartalmazza, a közösségi médiaszolgáltatás kivételével a minimálisan elvárt mértékét a médiaszolgáltatási díjnak, továbbá az értékelési elveket és az értékeléskor figyelembe veendő

<sup>250</sup> Mtv 68.§

<sup>251</sup> <https://www.facebook.com/szabad.szervezete>

<sup>252</sup> A probléma ezzel kapcsolatban, hogy szinte minden műsorszolgáltató a frekvenciahasználat időszaka alatt egyenlő több jogsértést követ el, és a díjfizetési mulasztáson túl hiányzik a törvényből a súlyos jogsértés fogalma.

szempontokat, a pályázati ajánlatok értékelésének kategóriáit, az értékelés szabályait, a médiaszolgáltatás megkezdésének időpontját, a médiaszolgáltatási jogosultság időtartamát, közszolgálati célokat szolgáló műsorszámok meghatározott arányát, a hírszolgáltatás kötelezettségét. A Médiatanács a pályázati felhívást a benyújtási kötelezettséget megelőző tizenöt napon belül módosíthatja. Ha a hatóság az alaki érvénytelenséget állapítja meg, a pályázó felülvizsgálati igényével nyolc napon belül fordulhat a Fővárosi Ítéltáblához.

Ha a tartalom tekintetében hiányos, a Médiatanács hiánypótlásra szólít fel, tartalmi érvénytelenség esetében pedig (érthetetlen, önellentmondó, aránytalan, „irracionális” vagy nyilvánvalóan lehetetlen, tényeknek ellentmondó, megalapozatlan, pályázatellenes) a pályázat megalapozottságát vizsgálják. A pályázatok értékelésének átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lennie.

*A pályázati eljárás megszüntethető, mégpedig több esetben, de ezek ismertetése nem szükséges, mert a Médiatanács az általa szabadon mérlegelt médiapolitikai szempontok alapján, tehát bármikor megszüntetheti az eljárást.*

A pályázati ajánlatban szereplő adatok a szerződés megkötéséig titkosak. *A pályáztatás eredményét* a pályázati felhívással azonos helyen és módon kell nyilvánosan közzéteszi. A döntés ellen jogszabálysértésre hivatkozva lehet bírósági felülvizsgálatot kérni tizenöt napon belül. Az ügyben a Fővárosi Ítéltábla dönt, amely döntés ellen fellebbezésnek nincs helye. A nyertessel a Médiatanács *hatósági szerződést* köt. Ha a vesztesek valamelyike a Fővárosi Ítéltáblán az eljárást megtámadja, a hatósági szerződést a Fővárosi Ítéltábla jogerős döntéséig nem szabad megkötni. Ha a hatósági szerződésben meghatározott időpontig a médiaszolgáltatást nem kezdik meg, a Médiahatóság a hatósági szerződést felmondhatja. A hatósági szerződésben meghatározott médiaszolgáltatási díjat a szolgáltató negyedévenként előre fizeti, ennek harminc napon túli elmulasztása ugyancsak a szerződés felmondásának lehet jogalapja. A műsorszolgáltatók a Médiatanács hatósági eljárásban kiadott engedélyével kapcsolódhatnak hálózatba. A hálózatba kapcsolódás két vagy több lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató összekapcsolódása ugyanazon műsorszám vagy műsor egyidejű vagy csaknem egyidejű szolgáltatására, rendszerint azonos név használatával. A vételkörzet-bővítés ugyancsak hatósági engedéllyel történhet. Ezek jogszerűen működő szolgáltatók esetében jogilag nem kötött eljárásai a Médiatanácsnak.

#### ***1.4.2. Tartalomszabályozás - emberi méltóság kiskorúak védelme, kulturális sokszínűség a médiajogban***

*A tartalomszabályozás a sajtószabadság korlátozása, morális pánik.* A médiahatóságok működésének indoka is következménye is a tartalomszabályozás, azaz morális színezetű alkotmányos követelmények megkövetelése. A lineáris televíziózásban (és rádiózásban) általános tartalomszabályozás indokait szerte Európában és a világ többi részén is elfogadják, és a magunk részéről is indokolhatónak tartjuk. Ugyanakkor soha nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt, hogy a tartalomszabályozás természeténél fogva a sajtó szabadságának korlátozása, azaz a szabadságkorlátozás alkotmányos követelményét teljesítenie kell, azaz elvben szükségesnek és arányosnak kell lennie. Hozzá kell ehhez tennünk, hogy az alkotmányos mércék alkalmazására nehezebb eszközöket meghatároznunk, hiszen olyan lelki tartalmakra ható, pszichikai jellegű ártalmak megállapításairól vagy feltételezéseiről van itt sok esetben szó, amelyeket nem könnyű meghatározni sem, de különösen a korlátozásokat objektív szempontokkal igazolni. Abban például teljes egyetértés van az európai

jogalkalmazók körében, hogy a kiskorúakat meg kell védeni az ártalmas tartalmaktól, de abban nagy eltéréseket látunk, hogy mely korosztályt, milyen tartalmaktól kell megóvni. E tekintetben észak-dél és protestáns-katolikus tengelyt látunk, azaz a katolikus és déli klasszifikációs hatóságok szigorúbbak, mint a protestáns és/vagy észak-európai minősítők, míg Közép-Európa szigora is közepes. A szakirodalomban ismert a „morális pánik” fogalma, amely a deviancia és a média szociológiájának egymásra vonatkoztatásából született fogalom (drogpánik aids-pánik, azaz az új félelmetes jelenség kiváltotta riadalom), és azt a jelenséget írja le, hogy a médiában például az erényesség követelményét követve aránytalan félelmekből fakadóan túlzott korlátozást vagyunk hajlamosak alkalmazni.<sup>253</sup>

Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága az ACLU v. Reno ügyben az Illetlen közlésekről szóló törvény (Communication Decency Act) találta alkotmányellenesnek, amely az obszcén, illetlen, a közösséget sértő tartalmaktól kívánta megvédeni a fiatalokorúakat. A bíróság megítélése szerint a szabályozás túl széles a sértő tartalmak korlátozására olyan bizonytalan fogalmakat használ, amelyek felidéznek a szólásszabadság sérelmét.<sup>254</sup> Ugyancsak alkotmányellenesnek minősült, hasonló indokok alapján az Online gyerekvédelmi törvény (Child Online Protection Act) is.

### 14.3. Személyes méltóság, hivatali és egyéni jogérvényesítés, alánytalan jogvédelem<sup>255</sup>

„A médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot... Tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatása. során nem sértheti az emberi jogokat....A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére....A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére....A médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet megsértésére.” (Smtv. 14-18.§)

Ez a rendelkezés a médiahatóság jogérvényesítő hatáskörében érvényesül, összhangban a törvény egyéb hatásköri rendelkezéseivel, azaz az alkotmány minden alapjogvédelmi és alapjogot érvényesítő szabályát a médiahatósági kikényszerítő hatalmának részévé teszi, a hatóságnak parancsolóan írja tehát elő az alapjogi jogalkalmazást.

Az Alkotmánybíróság a *magánszféra védelmében irányadó követelmények* meghatározásában, küszködve a médiahatósági hatáskörök alapjogi szabályozási bizonytalanságaival, helyesen itt is alkotmányos jogalkalmazási csapdákat fedezett fel, de azt nem állítanám, hogy mindegyiket sikerült kikerülnie. Nem tárgyunk az alkotmánybírósági döntések bírálata, mindenesetre ezek a megfontolások nem könnyűek.

Az Alkotmánybíróság által észlelt két csapda az *ex officio* vizsgálat lehetősége, valamint az érintett önrendelkezési joga, különös tekintettel a természetét tekintve paternalista hivatali jogvédelem sajátosságaira. Ezek ellentmondásait kellett kerülnie és megoldania az Alkotmánybíróságnak. A testület törvényértelmezésében az „ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságot szerzett rádiók és televíziók működése megfelel-e a

<sup>253</sup> A morális pánik problémájának bemutatására lásd például: Stachó László, Molnár Bálint (szerk) *A médiaerőszak: Tények, mítoszok, viták*. c. kötetét, MCC-Századvég, 2009, 360.o. Császi Lajos: *Médiaerőszak* mint a társadalmi erőszak szimbolikus helyettesítője, In: *A médiaerőszak...* 101-127. o.

<sup>254</sup> Lásd erről Jóri András: Az illetlenség fogalma az amerikai jogban és a CDA.

[http://w3.datanet.hu/~jori/cda\\_dolgozat.html](http://w3.datanet.hu/~jori/cda_dolgozat.html)

<sup>255</sup> Lásd erre: Majtényi László: Az ORTT szabadságjogvédő szerepe, *Fundamentum*, 2010, 2. szám, 102-107. o.

törvényben és a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltaknak. Ez nem jelentheti a műsorok előzetes tartalmi vizsgálatát, mert az eleve összeegyeztethetetlen volna az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Az ORTT mint közigazgatási szerv a Média törvény 112. § (1) bekezdése alapján utólag szankcionálhatja a műsorszolgáltató jogsértő működését. Általában az ORTT határozattal szembeni bírói felülvizsgálat léte elegendő garanciát jelent arra, hogy indokolatlanul ne indulhasson *ex officio* eljárás. Az, hogy a hivatalból kezdeményezett vizsgálat megfelel-e a sajtószabadsághoz való alapjognak, függ a konkrét eljárástól és a kiszabható jogkövetkezménytől. Külön megfontolást igényel például az az indítványozók által felvetett kérdés, hogy a személyhez fűződő jogok védelme érdekében alkotmányosan van-e lehetőség *ex officio* eljárás megindítására” [46/2007. (VI. 27.) AB határozat].

A hivatalbóli vizsgálat jogosultságát, egyetértve az AB-val, mi sem tartjuk önmagában alkotmányellenesnek, feltéve, hogy a médiahatóság kellő önmérséklettel használja. A magában tekintve nem alkotmányellenes szabályozás alapján persze, rossz szerepfelfogással, kialakulhat alkotmányellenes gyakorlat, de talán helyesen látja az Alkotmánybíróság, hogy ez ellen megfelelő és elegendő védelmet a bírói út jelent. Persze, elvben. Nem elvben, hanem a gyakorlatban a pártirányított médiahatóság, különösen, ha az kétpárti, és még különösebben, ha egypárti (egyoldali), veszélyes a sajtószabadságra, a demokráciára.

A személyiségi jogvédelem terén további gondok akadnak. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az ORTT az Rttv. 112. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket alkalmazva szankcionálhatja a műsorszolgáltató cselekményét, ha úgy találja, hogy a műsorszolgáltató a média törvény rendelkezéseit megsértette. A szankcionálási jog arra az esetre is fennáll, ha a műsorszolgáltató tevékenysége sérti az emberi jogokat és, ha már így van, ebből nyilvánvalóan nem hagyható ki a magánszféra sem. Tehát az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „[a] Média törvény 112. § (1) bekezdése alapján az emberi jogok védelmében, adott esetben pedig az emberi jogok önrendelkezési és a magánszférát védő aspektusait jelentő személyhez fűződő jogok védelme érdekében is indulhat eljárás”. Csakhogy – különösen a hivatalból indított eljárásokban – miként lehet biztosítani a jog alanyainak önrendelkezését?

Az Alkotmánybíróság értelmezésében, helyesen, az önrendelkezési jognak „fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik.” [1/1994. (I. 7.) AB határozat]

Az önrendelkezés tehát azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki jogsérelme esetén ne vegyen igénybe bírói utat, illetve jogait más módon ne érvényesítse. „Ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti-e személyiségi jogait” [46/2007. (VI. 27.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az ORTT – az Rttv. 3. § (2) bekezdését alkalmazva – közigazgatási eljárásban *nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről* dönt. Az Rttv. idézett bekezdése alapvető rendelkezés, „az ORTT ennek megfelelően a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket”.



Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy az ORTT a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatban a műsorszolgáltató által elkövetett alkotmányos sérelmeket, az ilyen sérelmeket okozó műsorokat is vizsgálhatja és szankcionálhatja, de úgy, hogy a jogokat a közigazgatási eljárásában mintegy *alanytalanná téve* vizsgálja az alapjogi sérelmet. Az alanytalan *személyiségi* jog, bizony, fából vaskarika. Sőt, noha ez már teljesen indokolatlan, bár az alanytalan jogból, igaz, nem jó logikával, de következhet az az érvelés, hogy az ORTT azt vizsgálhatja, hogy a sugárzott műsor nem sérti-e „*az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket*”. Ez már nagyon kétes megfogalmazás. Szöveghű értelmezésben azt kell(ene) értenünk alatta, hogy itt, áttörve az alkotmány által biztosított alapvető jogok katalógusának határait, az Alkotmánybíróság felszólítására akár az ezek mögötti (egyetlen) érték vizsgálatára is kiterjeszhetné az ORTT a vizsgálatát. Az itt hivatkozott értéket valahol a természetjog világának a határán is túl kell keresnünk. Miután ez már nincs kifejtve és a későbbiekben nincsenek következményei sem, lehet, hogy csak szóbotlással állunk szemben.

#### 14.4. További szabályok, kiskorúak

A lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről „sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni”.

Tilos visszaélni a médiatartalom-szolgáltatónak adott, nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételébe történt beleegyezéssel.

A médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége ezt nem sértheti.

A médiaszolgáltatásban általában nem tehető közzé olyan médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azért, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz.

A lekérhető médiaszolgáltatásban az a tartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, mert pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely biztosítja, hogy kiskorúak rendes körülmények között nem férhetnek hozzá.

A lineáris médiaszolgáltatásban a kiskorúak veszélyeztethető tartalom csak olyan módon tehető közzé, amely az adásidő megválasztásával, illetve műszaki megoldás alkalmazásával biztosítja, hogy a kiskorúak rendes körülmények között nem hallhatják, láthatják ezeket.

„Azt a műsorszámot, amely korhatárra tekintet nélkül megtekinthető vagy meghallgatható, az I. kategóriába kell sorolni. Azt a műsorszámot, amely hat éven aluliakban félelmet kelthet, illetve amelyet koránál fogva nem érthet meg vagy félreérthet, a II. kategóriába kell sorolni. Az ilyen műsorszám minősítése: hat éven aluliak számára nem ajánlott. Azt a műsorszámot, amely tizenkét éven aluliakban félelmet kelthet, illetve amelyet koránál fogva nem érthet meg vagy félreérthet, a III. kategóriába kell sorolni. Az ilyen műsorszám minősítése: tizenkét éven aluliak számára nem ajánlott. Azt a műsorszámot, amely alkalmas a tizenhat éven aluliak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azért, hogy erőszakra, illetve szexualitásra utal, vagy témájának meghatározó eleme az erőszakos módon megoldott konfliktus, a IV. kategóriába kell sorolni. Az ilyen műsorszám minősítése: tizenhat éven aluliak számára nem ajánlott. Azt a műsorszámot, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azért, hogy meghatározó eleme az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, naturális ábrázolása, az

V. kategóriába kell sorolni. Az ilyen műsorszám minősítése: tizenhét éven aluliak számára nem ajánlott. Azt a műsorszámot, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azért, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, a VI. kategóriába kell sorolni.<sup>256</sup> A klasszifikációt a szolgáltató vagy kérésére – díjfizetés ellenében – a hatóság végzi el. A műsorszám közzétételének kezdetekor közölni kell annak minősítését és az ezt jelző piktogramot az I. kategória kivételével és néhány itt nem részletezett további kivétellel a képernyőn láthatóvá kell tenni.

A II. (hat évnél fiatalabbaknak nem ajánlott) és III, kategóriába tartozó (tizenkét évnél fiatalabbaknak nem ajánlott) műsorszám megfelelő jelzéssel időhatár nélkül sugározható, de nem tehető közzé az ezen életkorúak számára közzétett műsorban. illetve ezen műsorszámok között. A IV. kategóriába sorolt (tizenhat évnél fiatalabbaknak nem ajánlott) műsorszám megfelelő jelzéssel ellátva, 21 óra és 05 óra között tehető közzé. A tizenhét évnél idősebbnek szóló V. kategóriába sorolt műsorszám megfelelő jelzéssel ellátva, 22 óra és 05 óra között tehető közzé, a VI. kategóriába sorolt műsorszám nem tehető közzé. Ugyanezek a korlátozások értelemszerűen a megfelelő tartalmak műsorelőzeteseire is alkalmazandóak.

#### 14.5. Önszabályozás, társszabályozás

Nemzetközi kitekintésben megfigyelhető az önszabályozás és az együtt szabályozás térnyerése, amelyben a konvergens és a nem konvergens modellben is a piaci szereplők, illetve a hatóság együttműködése enyhíti az állam túlsúlyát.

Többféle önszabályozási modell létezik, hiszen ez a többféleség az önszabályozás fogalmából következik. Az Európai Unió audiovizuális irányelve szerint az önszabályozás alapvetően olyan önkéntes kezdeményezés, amely lehetővé teszi a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek számára, hogy önmaguk számára fogadjanak el a média működésével kapcsolatban önkéntes szabályokat. Mindazonáltal az Európai Unióban az önszabályozásra elsősorban az állami médiafelügyelet kiegészítőjeként tekintenek. Ehhez képest a társszabályozás pedig az önszabályozó szervezetek és az állami intézményrendszer együttműködése, amely együttműködésnek az a lényege, hogy amennyiben az önszabályozás mégsem vezet elégséges eredményre, mert például a szereplők korlátozzák a versenyt, vagy kölcsönösen rejtegetik e szennyest, az állami intézménynek joga van közbeavatkozni. Ebben a modellben a szabályozó hatóság passzív megfigyelő, akkor lép közbe, ha az önszabályozás nem áll feladata magaslatán. A médiarendszerben hagyományosan a kiskorúak védelme a leggyakoribb önszabályozási terület.

Az önszabályozás követelménye kis fantáziával a magyar alkotmányos szabályozás történetéből is kiolvasható. Az Alkotmánybíróság több határozatában is visszatérően hangsúlyozta, hogy alkotmányellenes, ha akár magának az Országgyűlésnek, akár a kormánynak, akár a társadalom valamely csoportjának – a pártokról már nem is szólva – a műsorok tartalmára „meghatározó tartalmi befolyása” lehet [37/1992. (VI. 10.) AB határozat]. Az 1/2007. (I. 18.) AB határozat a frekvenciakorlát érvét a digitális korban sem tekinti teljesen okafogyottnak, de érvelése tanúsága szerint önmagában már elégtelennek tartja a tartalomkorlátozásra, melléteszi hát a befolyásolási képességet, amely egyébként, némi késleltetéssel bár, de nagy valószínűséggel szükségképpen együtt hanyatlik a frekvenciaszűkösség fokozatos megszűnésével. Ugyanis – ez gondolatkísérletként könnyen belátható – ahogy bővül a kínálat, úgy terül szét és foszladozik a kivételes befolyásolás képessége. A tartalom szabályozásának ez az érve az alkotmányjogban még kevésbé áll

<sup>256</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 9.§

szilárd alapon, mint a frekvenciaszűkösség. Hiszen ha van elég műsorszolgáltatási lehetőség, nincs szükség olyan eljárásra, amely eldönti, kié legyen a jogosultság. Mégis ma még a tartalomkorlátozás alkotmányos indoka a rádiók és televíziók jelenleg meglévő *kivételes közvélemény formáló ereje*: „Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbébb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására” (1006/B/2001. AB határozat). „Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének” [1/2007. (I. 18.) AB határozat]. Talán ez okozza azt is, hogy az Alkotmánybíróság, voltaképpen inkább a külső pluralizmus követelménye mellett érvel (ne az egyes műsorszolgáltató, hanem a piac egésze legyen sokszínű, kiegyensúlyozott). Mindez alátámasztja az ön- és társszabályozás igényét. Fontos azt is jeleznünk, hogy az együttszabályozásnak és az önszabályozásnak akadnak komoly ellenzői is. Egyesek szerint az újságírói hivatást, a sajtószabadságot (társadalomkritika, ellenőrzés) károsan korlátozhatja az önszabályozás, sőt hasonló káros szerepe van az újságírói szakma professzionalizálódásának is.<sup>257</sup>

A törvény által végül létrehozott „önszabályozó” testület kevésbé felel meg a valódi önszabályozásnak, hiszen mind döntésében, mind pedig működésében, így információs tekintetben is, kiszolgáltatott a hatóságnak. Valójában nem is önszabályozásról van szó, hanem csak arról, hogy a piaci szereplők magukra vállalhatják a törvény végrehajtásának terhét; a magatartásukat érintő szabályok megalkotása legfeljebb a törvényi előírások kifejtésére korlátozódik. A Médiatanács ráadásul teljes hatósági súlyával nehezedik erre az önszabályozónak mondott testületre: bármely döntését megváltoztathatja, és évente beszámolásra is kötelezi. A Médiatanács erről a beszámolóról döntést is hoz. Az önszabályozó szervezetek döntéshozó testületeinek szakmai és gazdasági függetlensége nem biztosított, nincs törvényi garancia a független finanszírozásra. A törvény nem rendezi az önszabályozási eljárás keretében alkalmazható jogkövetkezményeket, nem szól a határozatok nyilvánosságát, a hatóság jogsértésre hivatkozva bármikor (pl. a közerkölcsnek vagy a gyűlöletkeltésnek az önszabályozó testülettől eltérő értelmezése esetén) átveheti a döntést. Nehezen egyeztethető össze a függetlenség eszméjével, hogy a hatóság nem normatív, hanem belátása szerinti támogatást nyújthat az önszabályozó szervezetnek, és hogy annak évente kell beszámolnia a Hatóságnak [Mttv. 193. § (3)].

---

<sup>257</sup> Hans Mathias Kepplinger – Renate Koecher: Professionalism in the media world. *European Journal of Communication* 1990. 5. sz. 281-311. o.