

A SUI GENERIS INFORMÁCIÓSZABADSÁG FEJLŐDÉSÉNEK TÖRTÉNETE

THE DEVELOPMENT OF SUI GENERIS FREEDOM OF INFORMATION

Szikszai Marcell*

Abstract

This study presents that initially how freedom of information intertwined with freedom of press and how it became gradually into a sui generis right. Though the informational rights have a relatively short history, freedom of information has its roots at the late 18th century Sweden. Following the accidental development of the Swedish development, this right appeared again in the middle of the 20th century in the form of international agreements, though still does not exist *expressis verbis* by this time. Technological improvement of the late 20th century, and the intense use of government-held databases, however, led to the first proper regulation of the US Freedom of Information Act (known as FOIA), which set the ground for this right to spread throughout the world's legal systems. The final chapters of this work present how this freedom appeared in the Hungarian legislation and enumerates the circumstances in which the implementation of this right is necessary – and possible, of course.

Keywords: freedom of information, FOI, FOIA, 1966, sui generis right, freedom of press, Sweden, 1766, freedom of expression, human rights, informational rights, legal history

Kulcsszavak: információszabadság, FOIA, 1966, sui generis jog, sajtószabadság, Svédország, 1766, véleménynyilvánítás szabadsága, emberi jogok, információs jogok, jogtörténet

1. Bevezetés

Az információszabadság alapjogi jellegének kialakulását, bár Magyarországon történelmi viszonylatban még újkeletű jogintézménynek tekinthető, globális viszonylatban már évszázados múltra tekinthet vissza. Mint minden alapjognak, az információszabadságnak is szüksége van egy történeti legitimációra, egyébként akár alapjogi jellege is vitatható lenne.

Az információszabadság kezdetben szoros összefüggésben állt a véleménynyilvánítás szabadságával, pontosabban a sajtószabadsággal. Bár a szakirodalomban és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában inkább az az elterjedt nézet, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga¹, mégis, történeti és összehasonlító jogi

* Dr. Szikszai Marcell, I. éves doktorandusz hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék, szikszai.marcell@gmail.com. Témavezető: Dr. Hegyi Szabolcs egyetemi docens

¹ Ahogy Koltay is állítja az Alkotmánybíróság 30/1992. (V.26.) határozatának III./2.1. pontja alapján, a véleménynyilvánítás szabadságából vezethető le többek között az informáltsághoz való jog és az információk megszerzésének szabadsága, valamint a sajtószabadság is. Ld. KOLTAY András: *A szólás szabadság alapvonalai – Magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban* (Ph.D. értekezés), PPKÉ, Budapest, 2007, 89. Pontosítva hozzátesszi, hogy a szóláshoz fűződő jog hatékony gyakorlásához előbb hozzá kell férni az információhoz: vö. 91.

módszerekből az derül ki, hogy az információszabadság valójában a véleménynyilvánítás szabadságának logikai előfeltétele²; hiszen, ha az államot nem látjuk át, azaz nem jutunk róla információhoz, abban az esetben nem tudunk az államról véleményt sem megfogalmazni. Ugyan az alább taglalt nemzetközi és nemzeti jogforrásokból elsősorban az tűnik ki, hogy az információszabadságot eredetileg a sajtószabadság részjogosítványként kezelték a korai szabályozások is, az azonban szintén kiolvasható, hogy a sajtószabadság érvényre jutását nem tudták anélkül megvalósítani, hogy bizonyos szinten ne követelték volna meg egyúttal az állam átláthatóságát is.

Az információszabadság történetét számos történelmi eseménnyel, híres múltbéli személyek idézésével lehetne kezdeni, akár Morus Tamás 1523-as felszólalásával, amikor korát meghaladva a szabad szólás intézményét követelte³, vagy az 1641-es Strafford ügyel, amikor az angol király főtanácsadóját kivégezték egy titkos kamarában tett kétes értelmű nyilatkozata miatt⁴. Mivel azonban vizsgálódásom elsősorban jogtörténeti tárgyú és célom az információszabadság fogalmának történeti fejlődésének bemutatása, így választásom az ún. 1766-os svéd információszabadság törvényre esett a téma felvezetése érdekében.

2. Az információszabadság kezdete: az 1766-os svéd sajtószabadság törvény

Nem véletlen, hogy az információszabadság első közvetett megnyilvánulását egy sajtószabadság-törvény megalkotásához köthetjük, hiszen akkoriban az újságírói szakma privilégiumának tekintették az emberek közügyekről való tájékoztatását. Ez a jogszabály nem más, mint az 1766-os svéd sajtószabadság-törvény⁵. E törvény megalkotásának sajátos történeti háttéréhez hozzátartozik, hogy 1718 és 1776 között Svédországot parlamenti uralom jellemezte és a pártok váltógazdasága. Itt mondták ki először, hogy minden állampolgárnak joga van a hivatalos iratokat megismerni⁶, ami tekintve, hogy még évtizedekkel az 1789-es francia forradalom előtt járunk, valóban egyedülálló eredmény a világon.

E törvény nívója, hogy a történelemben először szüntette meg a politikai cenzúrát és a hozzáférést az állami dokumentumokhoz⁷. Korához képest igen előremutatóan már a preambulumban hangsúlyozza egyrészt az információáramlás előnyeit a sajtó irányából a nyilvánosság, a társadalom felé, másrészt a tudomány és az egyes mesterségek fejlődése szempontjából is igencsak kívánatosnak írja le egy ilyen törvény megalkotását, hiszen ez egy „bölcsebb államberendezkedésről szerzett tudáshoz, annak értékeléséhez vezet”.⁸ Harmadik

² „(...) az információszabadság előfeltétele, alapzata a véleményalkotásnak és annak kifejtésének is, de semmiképpen nem része annak.” MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok – adatvédelem és közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 208.

³ KULCSÁR Zoltán: *Információszabadság? Privacy Policy Online Services*, 2006, https://www.ppos.hu/letoltes/Kulcsar_Zoltan_informacioszabadsag.pdf [2020. 11. 26.], 4.

⁴ MAJTÉNYI: i.m. 176.

⁵ „His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766)”, azaz Öfelsége kegyes rendelete az írás és a sajtó szabadságáról”. Terminológiai érdekesség, hogy a törvény nem a sajtószabadságot, hanem az „írás szabadságát” kívánja biztosítani, ami a sajtóhoz képest tágabb, például tudományos szabadságként is értelmezhető. Szándékosan kerülöm az információszabadság törvény elnevezést, mivel expressis verbis sehol nem mond ki ilyet a törvény, logikája szerint is inkább a sajtószabadság alá rendeli az állami iratokhoz való hozzáférést.

⁶ MAJTÉNYI: i.m. 177.

⁷ Juha MUSTONSEN (szerk.): *The World’s First Freedom of Information Act – Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, Finnország, 2006, https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf [2020. 11. 30.], 4. skk.

⁸ MUSTONSEN: i.m. 8.

szempontja, hogy az új szabadságjog bevezetésével egy erkölcsösebb társadalmat hozhatunk létre, és a törvények betartását segítik elő, mivel a jogsértések immáron nyilvánosságra kerülnek a sajtó keresztül. Ami a cenzúra eltörlését illeti, megszüntették a Kancellária nyomtatott sajtó feletti ellenőrzését, egyben a cenzori tisztséget is. Ehhez hozzátartozik sajnálatos módon az is, hogy az ún. tiltott könyvek jegyzékét azonban továbbra is fenntartották.

A preambulomot követően a jogszabályban meglehetősen jól el lehet különíteni a sajtószabadságról és az „információszabadságról” szóló részeket, még úgy is, hogy *expressis verbis* az előzőt nem mondja ki. A sajtószabadság vonatkozásában a kor – és természetesen a svéd kultúra – szellemének megfelelően az evangélikus meggyőződésekkel ellentétes, blaszfém sajtóközleményeket továbbra is tiltották és egyben pénzbüntetéssel szankcionálták⁹. Ma már talán furcsának hat az az alkotmányjogias rendelkezés, amelyben a királyi felségjogokat hosszasan felsorolják, majd kijelentik, hogy tilos bármely olyan publikációt készíteni, amely megkérdőjelezné ezeknek valamelyikét.¹⁰ Míg aki az utóbbi módon jár el, „pusztán” pénzbüntetéssel sújtják, azonban közvetlenül a király gyalázásáért a 3. § alapján már halálbüntetést vagy súlyos testi fenyítést alkalmazhatnak¹¹. Mindenesetre méltatni érdemes azt a rendelkezését, hogy a köztisztviselők, sőt a svéd állampolgárok rágalmazását is büntetni rendeli. A 4. § egyéb ma már nehezen értelmezhető, technikai jellegű rendelkezése között felfigyelhetünk a cenzúra további jeleire is, hiszen minden nyomdatermékből hat példányt kellett kiküldeni a Királyi Kancelláriába, az Állami Archívumba, de a tudomány szempontjából előnyös, hogy az Állami Könyvtárba és három svéd egyetemre is meg kellett küldeni a másolatokat.

Az információszabadság jellegzetességeit mutató rendelkezések az 5. §-nál kezdődnek, például kötelező kérésre kiadni a nemzetközi egyezményeket, és ebből kifolyólag értékelheti a sajtó a nemzetközi kapcsolatokat is, akár a szövetséges államokat is. A kikérhető dokumentumok körét és ezek igénylésének módját igen részletesen szabályozták, a teljesség igénye nélkül ki lehetett kérni bármely bírósági vagy hatósági eljárással kapcsolatos iratot¹², a parlamenti ülésekről és a jogalkotási eljárásról készült iratokat,¹³ röviden majdnem mindent, amit egy korabeli állam működéséről egy 18. századi újságíró meg akart tudni.

Ami összességében elmondható a svéd törvényről, hogy bizonyos részeit megfigyelve néhol már-már egy modern információszabadság-törvény érzését kelteti, ám számos pontján érzékelhetőek sajtóosan 18. századi vonások is, amelyeknek eredményeként például vallási meggyőződések erős korlátot szabhatnak a sajtószabadságnak. Másik jellegzetessége, hogy tisztán az információszabadság fogalmát nem mondja ki sehol, hanem az közvetve érvényesül a sajtószabadság igényének deklarálásával és annak részletes szabályozásával. Szintén nem szabad figyelmen kívül hagyni a kor sajátosságait azon rendelkezéseknél, ahol büntetőjogi szankciókat rendel bizonyos cselekményekhez, amelyeket a magyar jogrend szerint

⁹ MUSTONSEN: i.m. 9., 1. §. Ugyanakkor ma sem tekinthető lezárt vitának a blaszfémia kérdése, vallásszabadság és a sajtószabadság közötti ellentét, gondoljunk csak a 2015-ös Charlie Hebdo ügyre, vagy akár az EJEB jelenleg is szűkös esetjogára a témával kapcsolatban, ld. SZILÁGYI Emese: *Nem tréfádolog: Karikatúra-ügyek a strasbourgi mérlegen*, MTA Law Working Papers 2017/10., http://real.mtak.hu/72793/1/nem_trefa.pdf [2020. 11. 30.] 7-8.

¹⁰ 2. §

¹¹ Hasonló szankciókért nem kell messzire mennünk, hiszen minden monarchiában léteztek erre bűncselekmények. A Csemegi-kódex is szankcionálta a hasonló cselekményeket a király megsértése címen, amely a királyi ház tagjaira is vonatkozott: „A ki a király ellen sértést követ el: vétség miatt két évig terjedhető fogházzal és hivatalvesztéssel büntetendő. A ki azonban a sértést irat, nyomtatvány, képes ábrázolat terjesztése vagy közszemlére kiállítása által követi el: vétség miatt három évig terjedhető államfogházzal és hivatalvesztéssel büntetendő.” 1878. évi V. törvénycikk, 140. §.

¹² MUSTONSEN: i.m., a törvény 10. §-a.

¹³ 11. §. Méghozzá határidőt is szab, hogy a következő parlamenti ülésre megfelelően fel tudjanak készülni, beadványokat nyújthassanak be.

rágalmazásnak vagy becsületsértésnek neveznénk¹⁴. Több, mint kétszáz év távlatából persze könnyű ítélkezni egy idegen ország törvénye felett, mindenesetre már a jogszabályon belül is érzékelhető az a belső ellentmondás, hogy deklarálja a cenzúra megszüntetését, majd az érdemi rendelkezések között számtalan esetben mégis teret hagy neki. Ettől függetlenül a törvény és szakirodalma vizsgálata alapján is fenntartható az az álláspont, hogy ez az első jogi aktus, amely a társadalom szolgálatába állítja a sajtót, és ezért lehetővé teszi, hogy egy államról az állampolgárai információkhoz juthassanak.

Bár e törvény egyéb történelmi körülmények miatt¹⁵ mindössze hat évig maradt hatályban, a példáján keresztül már jól látható az a tézis, hogy nincs sajtószabadság információszabadság nélkül, ez a szükségszerűség már a felvilágosodás szellemét tükrözte¹⁶. Ugyan a szakirodalom még e tárgykörbe sorolja Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata 14. cikkét 1789-ből¹⁷, amely a „közös hozzájárulások”, a közkiadások felhasználását deklarálja a polgárok jogosultságaként¹⁸, mégis, az információszabadság sui generis kialakulása a 20. századig váratott magára, annak ellenére, hogy alapjait már jóval korábban lefektették.

3. Az információszabadság megjelenése a nemzetközi egyezményekben

Az ENSZ 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkét többen is az információszabadság első megnyilvánulásának tekintik: „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*¹⁹ híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.” E cikk még mindig nem deklarálja ugyan az információszabadságot, de az már tartalmilag felismerhető a véleménynyilvánítás szabadságának egy részjogosítványaként. Itt is visszaköszön az a felismerés, hogy véleményt nem fejezhetünk ki, ha nincs jogunk információkat kutatni, keresni. Az információszabadság itt már közel sem utólagos belemagyarázás, az EJENY elkészítése előtt valóban már 1946-ban kifejezetten „*freedom of opinion*” tárgykörben tartottak külön konferenciát²⁰, ekkor kezdődött el az alapjogi fejlődése e jognak.

Időben az Európa Tanács által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye követte a sort 1950-ben, amelynek 10. cikke ugyan továbbra is a véleménynyilvánítás szabadságának részeként kezelte az információszabadságot, mégis, már egyértelműbben kiolvasható a szövegezéséből: „Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az *információk, eszmék megismerésének* és közlésének *szabadságát* országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatson.”²¹ Anélkül, hogy részletesebben ismertetném az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó joggyakorlatát, kiemelendő, hogy az

¹⁴ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 226-227. §

¹⁵ III. Gusztáv svéd király 1772-ben újból abszolút monarchiát vezetett be.

¹⁶ A felvilágosodás svéd változatában legalábbis szükségszerűségként jelent meg. Ugyan a korszakban nevesített információszabadság még nem létezett, alapvetően bármely európai országban elképzelhetetlen lett volna a sajtószabadság követelése azon igény nélkül, hogy az állam is átláthatóvá váljon, ennek valódi feltételei azonban csak jóval később valósultak meg.

¹⁷ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (ford.: Mika Sándor), Franciaország, 1789, <https://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm> [2020. 11. 30.]

¹⁸ MAJTÉNYI i.m. 177, KULCSÁR i.m. 5.

¹⁹ Angol fordítása, a *'seek, receive and impart'* az egyszerűbb megfogalmazása miatt még talán tágabb cselekvési körre is enged következtetni, mint a *kutatás, átvitel és terjesztés*.

²⁰ Az ENSZ Közgyűlése A/RES/59. számú határozata: *Calling of an International Conference on Freedom of Information*, 1946, <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/87.pdf> [2020. 11. 29.]

²¹ EJEE 10. cikk 1. bek. 2. mondat

információszabadsággal külön pusztán az 1980-as években kezdtek el foglalkozni, és fogalmilag ott is "jog az információhoz jutáshoz"²² elnevezéssel kezelték, mint a véleménynyilvánítás szabadságának egy részjogosítványát, külön nem is igazán tárgyalták. Az 1985-ös Leander ügyben a következően határozták meg: „az információhoz jutás joga alapvetően megtiltja egy állam számára, hogy korlátozza egy személy olyan információnak a megismerését, amelyet mások közölni kívánnak vagy kívánhatnak a számára.”²³ E tételét fenntartotta az 1989-es Gaskin ügyben is²⁴.

1966-ban az ENSZ új nemzetközi egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya hozott új globális sztenderdeket a véleménynyilvánítás szabadsága terén, érdemi változást azonban aligha érzékelhetünk az információszabadság szempontjából: „Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – megkeresésének, megismerésének²⁵ és terjesztésének szabadságát is”²⁶. A két alapszabadság viszonya tehát maradt ugyanaz. Egy e cikkről szóló forrás²⁷ szerint nívumnak tekintendő a "megkeresés" fordulat bevezetése, mivel ez már sokkal inkább kifejezi az egyén jogát arra, hogy az államról adatokat *kereshessen*, ami már jobban feltételezi az állam proaktív, tevőleges kötelezettségét a róla szóló adatok közzétételére. E felvetés nem indokolatlan, hiszen már a Leander ügyben is látható volt, hogy az EJEB vonakodott megállapítani az állam pozitív kötelezettségét az adatok közzétételére vonatkozóan, mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján nehezebb is lenne megindokolni. Az 1966-os egyezségokmány jelentőségét mutatja, hogy már 1969-ben a japán alkotmányban megjelent a "jog a megismeréshez" fogalma, de az Indiai Legfelsőbb Bíróság is a nyílt kormányzás előnyeit méltatta egy 1982-es ítéletében²⁸. Ezen nemzetközi jogforrásnak köszönhető, hogy most már a világ minden táján ténylegesen is külön tárgyalták az információszabadságot más kommunikációs jogoktól.

Ami a későbbi regionális egyezményeket illeti, az 1969-es Amerikai Emberi Jogi Egyezmény is alkalmazza 13. cikkében a *megkeresés és megismerés* fordulatot is, maradva a már ismertetett szabályozási logikánál, majd a Banjuli Egyezmény²⁹ 1981-es elfogadásakor már egy cikkelyben, de külön bekezdésben, sui generis deklarálja az információ *megismerésének* jogát³⁰, valamint a vélemények kifejezésének és terjesztésének jogát³¹.

4. Az információszabadság első nemzeti szabályozása: az amerikai FOIA

Ahogy a felvilágosodás korát a nyomtatott sajtó határozta meg és hozta el a sajtószabadság szabályozását, úgy hozta el a 20. század utolsó harmada az elektronikus adatbázisokat, amely

²² 'Freedom to receive information'

²³ '...the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him.' *Leander v. Sweden* ügy, Application no. 9248/81, 1987. 03. 26., 74-75. bek. A konkrét esetben a 10. cikk sérelmét nem állapították meg nemzetbiztonsági okokra való hivatkozással, ld. MAJTÉNYI: i.m. 85-86.

²⁴ *Gaskin v. Egyesült Királyság*, Application no. 10454/83, 1989. 07. 07., 52. bek.

²⁵ Angol: 'seek and receive'.

²⁶ 19. cikk 2. bek.

²⁷ Toby MENDEL: Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right, Article19, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf> [2020. 12. 01.]

²⁸ i.m. 3

²⁹ African Charter on Human and Peoples' Rights

³⁰ 9. cikk 1. bek.

³¹ 9. cikk 2. bek.

példátlan mértékű állami adatkezeléshez vezetett, kialakulni látszott az orwelli értelemben vett Nagy Testvér képe, egy technokrata, titkolózó állam veszélye³², amelyet a hidegháború időszaka csak tovább fokozott. Ennek az időszaknak a szüleménye az 1966-ban kihirdetett és egy évvel később hatályba léptetett, kifejezetten információs szabadság tárgyú amerikai törvény, vagy, ahogy az USA-ban hívják, a FOIA³³, amelyet ugyan többször módosítottak azóta, de máig hatályban van.

A FOIA szellemiségében már sokkal markánsabban kezeli az információs szabadságot, mely most már nemcsak nevesítésre került, hanem a bíróság előtt közvetlenül hivatkozhatóvá is vált e törvény által. Másik nívója, hogy az akkor már fejlődésnek indult magánélethez való jog³⁴, az egyén egyedül hagyatáshoz való joga és a társadalomnak a tudás megszerzésének való igénye között egyensúlyt teremtsen – tehát az állam átláthatósága valósuljon meg, ne csak az egyén átláthatatlansága. Másik nívója, hogy már nem csak kifejezetten az újságírók kvázi betekintési jogát jelenti bizonyos iratokba, hanem a társadalom egészét feljogosítja a közérdekű adatok kérésére³⁵. A törvény elméleti alapját Johnson elnök akkori nyilatkozata szerint is az amerikai demokratikus politikaelmélet szülte, amelynek célja egy nyitott és demokratikus társadalom megteremtése, ahol az állam az információs szabadság révén felelősségre vonható a döntéseiért.³⁶

Mindez ahhoz a helyzethez képest hatalmas fejlemény, hogy 1967 előtt gyakorlatilag bármely állami szerv indokolás nélkül megtagadhatta a közérdekű adatok kiadását az Egyesült Államokban. Egyáltalán az írott jog hozzáférhetőségének hiányával már az 1930-as években foglalkoztak Amerikában, ahol azt nehezményezték, hogy a szövetségi szintű állami szervek már akkor több végrehajtási szabállyal rendelkeztek, mint nyilvánosan hozzáférhető törvénnyel, majd – vélhetően az akkori erős jogpozitivisták gondolkodásmódra alapozva – az akkori bíróságok gond nélkül alkalmazták a nyilvánosan nem, vagy csak nehezen hozzáférhető joganyagot is.³⁷

Halstuk és Chamberlin idézetében úgy jellemzi ezt a helyzetet, hogy a szövetségi ügynökségek „úgy őrizték a [rendelkezésükre álló] titkokat, ahogy a mitológiai istenek a tűz fortélyát.”³⁸ Ennek az lett a következménye, hogy még ügyvédek sem fértek hozzá szövetségi állami adatokhoz a roosevelti kormányzás alatt, gyakorlatilag teljhatalmat kaptak a tekintetben, hogy milyen információt gyűjtenek be, tárolnak vagy éppen tesznek nyilvánossá, így gyakorlatilag az ügynökségek joga nem csak megismerhető, hanem megismerhetetlen is volt akkoriban. Rooseveltnél ugyan felállított egy bizottságot a közigazgatási eljárásuk felülvizsgálatára, de a második világháború véget vetett ennek a kísérletnek. Mindezek igen meglepő tények annak fényében, hogy a világ vezető demokráciájáról van szó alig száz évvel ezelőtt. A háború alatt még egy Cenzori Hivatalt is létrehoztak, amely olyan hatékonyan

³² Hozzátevé, hogy nem teljesen indokolatlanul. Ugyan a 2010-es évek és az internet fejlődésének szüleménye, de a Kínai Népköztársaságban valóban ilyen rendszerről beszélhetünk, hiszen állam adatbázis alapján rendszeresen megfigyelik és kiértékelik a kínai állampolgárokat. Részletesebben ld. SZIKSZAI Marcell: *Orwell már Kínában is? – A társadalmi kreditrendszerek*, Digitális Jólét Nonprofit Kft., 2020, <https://hunexpert.hu/wp-content/uploads/2020/03/Szikszai-Marcell-Orwell-m%C3%A1r-K%C3%ADn%C3%A1ban-is-A-t%C3%A1rsadalmi-kreditrendszerek.pdf> [2020. 12. 01.]

³³ The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552

³⁴ Angol fordításban: 'right to privacy'.

³⁵ Martin E. HALSTUK – Bill F. CHAMBERLIN: *The Freedom of Information Act 1966–2006: A Retrospective on the Rise of Privacy Protection Over the Public Interest in Knowing What the Government's Up To*, *Communication Law and Policy*, 11:4, 2006, 511-512.

³⁶ Az amerikai szakirodalom megfogalmazásában: 'FOIA requests'.

³⁷ Erwin GRISWOLD: *Government in Ignorance of the Law: A Plea for Better Publication of Executive Legislation*, *Harvard Law Review* Vol. 48, 1934, 211-213.

³⁸ HALSTUK – CHAMBERLIN: im. 518.

működött, hogy amikor Harry Truman volt alelnök átvette az elnökséget 1945 áprilisában, akkor még nem volt tudomása az atombomba fejlesztésekről³⁹, gyakorlatilag néhány hónappal a hirosimai és nagaszaki tragédiák előtt.

Ennek ellenére a háború alatt megindult már egy „*freedom of information*” mozgalom, amely elnevezés akkoriban még a Bill of Rights első cikkelyére, a First Amendmentre utalt, amely egy mondatba sűrítette a vallásszabadságot, a szólás- és sajtószabadságot, a békés gyülekezés jogát és a petíciós jogot⁴⁰. Látható tehát, hogy mint bárhol a világon, az Egyesült Államokban is eredetileg a sajtószabadságból vezették le az információs szabadságot. Ilyen mozgalmakat követően az amerikai állam titkolózása csak olaj volt a tűzre a nukleáris kísérletek korában, és egyre kevésbé állták meg a helyüket a nemzetbiztonságra hivatkozó érvek.

Ideiglenes megoldással szolgált még az 1946-os közigazgatási eljárási törvény⁴¹, amely harmadik szakaszában kötelezte a szövetségi szintű szerveket, hogy közzé tegyék a szervezeti felépítésükre és az eljárásaikra vonatkozó adatokat. A törvény néhány gumiszabályán túl, miszerint a „bizalmas ügyet érintő adat” vagy „közérdekből titkosan kezelendő” indokokkal is visszautasítható egy közérdekű adatigénylés, az adatigénylőnek még azt is igazolnia kellett, hogy „megfelelően és közvetlenül érdekelt” a keresett információban⁴², miközben külön iránymutatás nem született ezen fogalmak értelmezésére. Meglátásom szerint azonban érzékelhető, hogy ezek a szabályok nem a halandó állampolgárok jogérvényesítését szolgálták. A helyzetet igencsak rontott, amikor Truman elnök 1951-es rendeletében engedélyezte bármely nem katonai szövetségi szerv dokumentumainak titkosítását egyetlen egy pecsétnyomással. Végül ad absurdum egy akkori mozgalom felhívta a figyelmet egy 1789-es törvényre is, amelyre hivatkozva a szövetségi szervek vezetői maguk határozták meg az általuk vezetett hatóság adatainak felhasználását és megőrzését. Találón „*papírfüggönynek*” nevezte ezt a jelenséget a FOIA-t előterjesztő képviselő, John Moss⁴³.

Az új FOIA végül az előbb említett képviselő nevéhez köthető, aki 1953-ban az addig még nem ismert *'right to know'* indokával igényelt volna adatokat 2800 szövetségi munkavállaló kirúgása kapcsán, aminek az indokolásában 'biztonsági okok' szerepeltek⁴⁴. Miután a személyében az információs szabadság első kongresszusi védnöke jelent meg, egyenes út vezetett az első információs szabadság-törvény megalakulásáig. Az ezt követő hosszas tárgyalások lényegében arról szóltak, hogy felülvizsgálják a közigazgatási eljárási törvény sérelmezett bekezdését az adatigénylésről, valamint a meglehetősen elavult 1789-es szabály átgondolásáról. A folyamatot végül olyan botrányos kérdések gyorsították fel, ahol az amerikai állam titkolózása már csak kínosabbá tette a helyzetet. Például az amerikai állampolgárok arra a kérdésre nem kaptak választ, hogy az *egyenként* 18 millió dollárba kerülő műhold-kilövések miért voltak 1962 és 1964 között, ami a hidegháborúban valóban egy égető kérdés volt⁴⁵.

Természetesen elvi szinten hatalmas előrelépés volt a FOIA hatályba lépése 1967-ben, azonban felmerült az a probléma, hogy a közérdekű adatigénylések felett nem volt megfelelő kontroll. Az innentől felmerülő problémák talán ma sem teljesen ismeretlenek, például indokolatlanul magas díjat számoltak fel bizonyos dokumentumok másolataiért, hosszas késedelemmel bocsátották ki azokat vagy egyszerűen csak kijelentették, hogy nem találják a

³⁹ HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 519.

⁴⁰ KAJTÁR – HERGER: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Dialóg Campus Kiadó, 2014, 112-113.

⁴¹ 'Administrative Procedure Act 1946', HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 521.

⁴² HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 521.

⁴³ HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 525.

⁴⁴ Egyes források szerint kommunizmussal vádolták őket, *Freedom of Information Act*, 2018, https://www.history.com/topics/1960s/freedom-of-information-act#section_1 [2020. 12. 04.]

⁴⁵ HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 530.

kérelmezett iratot, amik végül hosszas és költséges bírósági eljárásokhoz vezettek⁴⁶. Tehát ez a jogosultság ugyan a gyakorlatban létezett, a tényleges érvényesítése azonban annyira időigényes volt, hogy a sajtó világában bizonyos információk egyszerűen már elvesztették értéküket.

Az információs szabadság amerikai fejlődése szempontjából mindig kimagasló ereje volt a botrányoknak, mondhatni, ott ez volt a fejlődés motorja. Nem volt ez másképp az 1974-es Watergate botrányval sem, amikor Nixon elnök az FBI-jal lehallgattatta az ellenzék képviselőit⁴⁷. Ennek az eredménye az volt, hogy első ízben módosították a FOIA-t is, több más törvénnyel együtt. Új fejlemény, hogy a dokumentumok kutatási és másolási díját egységesítették szövetségi szinten, 10 napos határidőt adtak az adatok kiadására a hatóságoknak, valamint felülvizsgálták a nemzetbiztonsági okokra való hivatkozást. Ahogy már az eredeti 1966-os törvényjavaslatnál is, most is azt a kritikát fogalmazták meg: ez a törvénymódosítás egyedül a tömegmédiát érdekeli, ráadásul az államnak is rengeteg pénzbe kerül. Ahogy fogalmaztak: „az információs szabadság törvény a meggondolatlan Tádzs Mahalja, a költséghatékonyság iránti teljes érdektelenség Sixtus-kápolnája”,⁴⁸ utalva az akkor még papíralapú adatigénylések költségességére.

Ezt követően újabb módosításokat hoztak 1976-ban és 1986-ban, előbbiben egy tágan értelmezhető rendelkezést korrigáltak, amely alapján igen széleskörben utasítottak vissza adatigényléseket, utóbbiban pedig az adatigénylés költségét mérsékeltek, tovább tágítva az adatigénylések körét. E szabályozások még a számítógépes technika fejlődésére ugyan még nem voltak tekintettel, érdemes említést tenni még azonban a következő nagy módosításról, az elektronikus információs szabadság (EFOIA) 1996-os bevezetéséről, amely azonban már más, leginkább technikai problémákat vetett fel⁴⁹. Természetesen e módosításokat a Legfelsőbb Bíróság számos ítélete előzte meg, amelyeket azóta egyrészt a törvényhozás, másrészt magának a Bíróságnak a gyakorlata már azóta meghaladott, felülírt.

Más, 1980-as forrás szerint az információs szabadság eleve nem abszolút szabadságjog, maga a FOIA és számos kivételt engedett alá, köztük a magánélethez való jogot⁵⁰. Szintén ebből az időszakból származó forrás emeli ki a „*közlés megtagadásának jogát*”, a „*right of non-disclosure*”-t, ahol a szakirodalom már bírósági ítéletek alapján foglalkozik a privacy keretein belül értelmezett üzleti titokkal vagy a mai fogalmaink szerint a személyes adatok közérdekeségével⁵¹. Gyakorlatilag ez az a pont, amikortól kezdődően már egyáltalán nem kérdés, hogy az információs szabadság levált-e a sajtószabadságról, hanem már egy szinten újkeletű jogról, a *right to privacy*-ről igyekeznek leválasztani – e folyamat ismertetése azonban már jócskán e tanulmány határait feszegetné.

⁴⁶ HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 532.

⁴⁷ Barton J. BERNSTEIN: *The Road to Watergate and beyond: The Growth and Abuse of Executive Authority since 1940. Law and Contemporary Problems*, vol. 40, no. 2, 1976, 58–86. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/1191371 [2020. 12. 05.]. Na nem mintha korábban ne lett volna erre példa, csak egyszerűen nem derült fény ezekre a korábbi állami adatkezelési gyakorlatok miatt. A forrás egészen Roosevelttől vezet végig az FBI belpolitikai célokra való felhasználását, erre sorol fel példákat a 17. oldalon.

⁴⁸ Antonin SCALIA: *The Freedom of Information act has No Clothes*, 1982, in: Robert G. VAUGHN (szerk.): *Freedom of Information: Local Government and Accountability*, 1. kiadás, 2001, Taylor and Francis Group, 15.

⁴⁹ HALSTUK – CHAMBERLIN: i.m. 535-538.

⁵⁰ Anthony T. KRONMAN: *The Privacy Exemption to the Freedom of Information Act*, *The Journal of Legal Studies*, vol. 9, no. 4, 1980, *JSTOR*, www.jstor.org/stable/724180 [2020. 12. 05.], 729.

⁵¹ David A. DRACHSLER: *The Freedom of Information Act and The ‘Right’ of Non-Disclosure.* *Administrative Law Review*, vol. 28, no. 1, 1976, 1–11. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/40708954 [2020. 12. 05.]

Az amerikai FOIA világszintű hatása kétségkívül vitathatatlan. Bár egyes források szerint⁵² már 1888-ban Kolumbiában és 1951-ben Finnországban⁵³ is voltak információszabadság törvények, mégis, az Egyesült Államokbeli volt az első, amelyet több módosítással ugyan, de máig hatályban tudtak tartani. A sort 1970-ben Dánia és Norvégia követte, majd 1978-ban Franciaország, ezt követően a Brit Nemzetközösség országai, kezdve Ausztráliával és Új-Zélanddal 1982-ben, Kanadában pedig 1983-ban, majd 1987-ben Ausztriában és a Fülöp-szigeteken. Az igazi robbanást az 1990-es évek hozták el Nyugat- és Kelet-Európában egyaránt, innentől kezdve exponenciálisan nőtt azon országok száma, amelyek információszabadság törvényekkel rendelkeznek, köszönhetően az ezzel foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységének is. Ez a nagy mértékű növekedés részben a Szovjetunió feloszlásának is köszönhető, aminek következtében számos ország demokratizálódása kezdődött meg.

5. A magyar információszabadság kezdetei

Az a módszer, hogy Magyarországon az információszabadságot első ízben, az 1986. évi II. sajtóról szóló törvényben, még nem *expressis verbis* szabályozták, mint láthattuk, a történelemben nem volt előzmény nélküli megoldás. A 2. § (1) bek. meglehetősen általánosan, a tájékoztatáshoz való jogot kinyilvánítva így szól: „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.”

Az ezt követő első jelentős szakirodalmi forrás Sólyom Lászlótól származik⁵⁴. Igen előrelátó módon már nem politikai jelszóként, hanem szakkifejezésként kezeli az információszabadságot még abban az időszakban, amikor még csak egy tucatnyi országban létezett. Alapelvként fejt ki, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az államigazgatási szervek rendelkezésére álló információkat megismerje. Ez az államigazgatásra a nyilvános működés kötelezettségét rója. Ezért mindig a hatóságnak kell bizonyítania, hogy jogosan korlátozza a dokumentum hozzáférhetőségét”. Igen előrelátóan, a fenti jogtörténeti előzmények tudatában kíváncsalmként fogalmazza meg a kivételek pontos megfogalmazását és a tágító értelmezések kizárását⁵⁵. Utal arra is, hogy a magánszférától is megfelelően el kell határolni az információszabadságot, valamint javaslatot tesz svéd mintára egy ombudsmani tisztség felállítására is. Végül reflektál a technikai fejlődésre is, miszerint megfelelő jogi szabályozás nélkül tulajdonképpen még az állam sem lenne képes megfelelően kontrollálni az önmagáról kiadott információkat.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 61. § (1) bekezdésében az információszabadság már a közérdekű adatok megismerése elnevezéssel jelent meg a következőképp fogalmazta meg: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez”, majd ezt követte az 1990-es évek vehemens alkotmánybíróági

⁵² Részletes táblázatot 2005-tel bezárólag ld. John M. ACKERMAN – Irma E. SANDOVAL-BALLESTEROS: *The Global Explosion of Freedom of Information Laws.* *Administrative Law Review*, vol. 58, no. 1, 2006, pp. 85–130. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/40712005 [2020. 12. 05.], 97-98.

⁵³ MUSTONSEN: i.m. 58-59.

⁵⁴ SÓLYOM László: *Egy új szabadságjog: az információszabadság*, 1988, <http://bocs.hu/3part/solyom-08.htm> [2020. 12. 05.]

⁵⁵ Tudatosságát mi sem bizonyítja jobban, hogy a svéd információszabadságról anekdotázik, vagy az amerikai FOIA-ról közöl részletes statisztikákat ugyanitt.

gyakorlata⁵⁶. Végül a világon egyedülálló módon a személyes adatok védelmével együtt szabályozták a közérdekű adatok nyilvánosságát az 1992. évi LXIII. törvény keretében, így Magyarország közel az elsők között csatlakozott az információszabadság (és adatvédelmi) törvénnyel rendelkező országok közé.

6. Konklúzió

Tanulmányom készítése folyamán az információszabadság kialakulásának négy előfeltételét különítettem el. *Egyrészt* történetileg előfeltételezte a sajtószabadság kinyilvánítását és gyakorlati érvényesülését is, hiszen a sajtószabadság nélkül értelmét vesztené az is, hogy igényünk legyen információt gyűjteni az államról. Azt is láthatjuk, hogy a '30-as évektől kezdődően a különböző amerikai mozgalmak a sajtószabadság fényében követelték elsősorban az állam átláthatóságát. Ez azonban nem rontja le azt a tézist, hogy valójában a sajtószabadság logikai előfeltétele az információszabadság. Tágabb értelemben ez az állítás magával vonja azt is, hogy egy valamilyen szinten demokratikus társadalomról kell, hogy beszéljünk, hiszen értelmetlen volna például a magyar információszabadságot érdemben tárgyalni 1989-et megelőzően, a fenti csekély forrásokat leszámítva.

A *második* előfeltétele egy bizonyos technikai fejlettség megléte, hiszen enélkül az állam nem lenne képes megfelelő mennyiségű adatot előállítani, ami adott esetben közérdeklődésre is szert tehet. Ez a fejlett technika a 18. században a nyomtatott sajtót jelentette, a 20. század közepétől pedig a számítógépes adatbázisok megjelenése.

A *harmadik* körülmény pedig egy bizonytalanságokkal vagy konfliktusokkal terhelt történelmi időszak, amikor az embereknek fokozottan megnő a kíváncsisága az állam irányába. Napjainkban közeli háborúk hiányában, atomfegyvertilalmak védelme alatt talán az információszabadság evidenciának tűnhet, de például a hidegháború ingoványos időszakában még korántsem volt az.

Negyedik szempontom, hogy magának a közigazgatás szervezetének is el kellett érnie azt a fejlettséget, hogy nagyobb mértékű közérdeklődésre tehessen szert a legapróbb tevékenysége is. Ezt Ackerman⁵⁷ úgy szemléltette, hogy míg 1871-ben is csak 50 ezer közalkalmazott volt az Egyesült Államokban, 1945-re már 3,8 millióan voltak – márpedig az ún. First Amendment mozgalmak ez utóbbi időszakban jelentek meg az információszabadság igényével, és a korabeli szakirodalom ekkor kezdte el azt tárgyalni, hogy a közigazgatás belső szabályozása átláthatatlanná vált.

E tanulmány további korai információszabadság-törvények sorával is bővíthetne, valamint a fentebb ismertett jogszabályokat részletesebb vizsgálat alá is lehet vetni, álláspontom szerint ezeket a koruknak megfelelően kell kezelni. A mai fogalmaink szerinti információszabadság ugyanis 1967-ig, a FOIA hatálybalépéséig gyakorlatilag nem létezett, azt a sajtószabadság részének tekintették. A fenti – immár történeti jelentőségű – jogszabályokból tehát az következik, hogy történetileg az információszabadság a sajtószabadságból fejlődött ki, mégis, az állam átláthatósága nélkül a sajtószabadság soha nem valósulhatott volna meg. Így tehát az információszabadság a sajtószabadság logikai előfeltétele, annak ellenére, hogy történetileg később vált sui generis joggá.

⁵⁶ KOLTAY: i.m. 90-98.

⁵⁷ ACKERMAN – SANDOVAL-BALLESTEROS: i.m. 91.