

ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG KÜLFÖLDÖN

Az információszabadság gyakorlata – azokban az országokban, ahol egyáltalán létezik ilyen – az internet használatának elterjedése következtében elmozdult az elektronikus információszabadság irányába, abban az értelemben, hogy az információszabadság alapján megismerhető adatok (nevezzük őket úgy, ahogy a magyar jog nevezi őket: a közérdekű adatok) a hagyományos mód mellett az új kommunikációs médium segítségével is megismerhetővé válnak. Egyszerűen szólva: közérdekű adatokat lehet igényelni interneten keresztül, például elektronikus levélben, azok a szervezetek pedig, amelyek közérdekű adatokat kezelnek, az adatok egy részét – a legfontosabbakat – elektronikus úton közzéteszik. A tájékoztatás elektronikus módjának előnyeit felismerve egyes országok az elektronikus információszabadságot törvénybe is foglalták, többé vagy kevésbé részletes szabályokkal lehetővé tették az elektronikus levélben történő adatigénylést (kötelezővé tették az ilyen levelekre való válaszadást) és előírták a közérdekű adatok meghatározott részének az interneten való publikálását. Az információszabadság megerősítését eredményező folyamat mind ez ideig nem zárult le. A közérdekű adatok elektronikus megismerhetőségét a polgárok is egyre jobban igénylik, de jelentős könnyebbséget jelent az azokat kezelő szervezetek számára is. A más országokban végbement változások és e kettős igény oda vezetett, hogy Magyarországon is elkészítették az elektronikus információszabadság törvényi szabályainak tervezetét, és azt várhatóan rövid időn belül el is fogadja az Országgyűlés. Az információszabadság megerősítésének tendenciája tehát elérte hazánkat is. Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy az egyes jogrendszerek miképpen reagáltak az újabb igényekre, hiszen ennek fényében értékelhető, ítéltető meg az elektronikus információszabadságról szóló magyar jogalkotás, az, hogy a nemzetközi folyamatba miképpen illeszkednek a magyar szabályok, illetve azok tervezetei.¹

AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ ELSŐ TÖRVÉNY

Elsőként az Amerikai Egyesült Államok joga reagált a fent jelzett igényekre: az 1966-ban elfogadott infor-

mációszabadság-törvényen² 1996-ban változtattak az úgynevezett elektronikus információszabadságra vonatkozó módosítással.³ Az Egyesült Államok információszabadság-joga különösen alkalmas volt az elektronikus információszabadság meghonosítására. Különbözőbb kodifikációs nehézséget azért nem okozott, mert a törvény korábban is igen részletesen szabályozta a kormányzati szervek közzétételi kötelezettségét.

Az elektronikus információszabadság tartalmát egyébként is úgy közelítjük meg, ahogyan az az Amerikai Egyesült Államok 1996-ban elfogadott, az elektronikus információszabadságról szóló törvényéből megismerhető, vagyis mint az információszabadság érvényesülése érdekében tett állami intézkedést, azt, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervezetek elektronikus úton elérhetővé teszik a rendelkezésükre álló közérdekű adatokat vagy azok egy részét. Az ilyen értelemben vett információszabadság két részre osztható. Egyrészt jelenti azt, hogy a hatóságok bizonyos adatokat – elsősorban a tevékenységükre vonatkozókat – a polgárok erre irányuló kérése nélkül, maguktól is kötelesek elektronikus úton, például az interneten közzétenni, valamint a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében a rendelkezésre álló dokumentumok adatbázisát, a közérdekű dokumentumok nyilván tartását elektronikus módon is elérhetővé kell tenniük. Másrészt az elektronikus információszabadság jelenti a közérdekű adatok elektronikus igénylésének lehetőségét is. Így az elektronikus információszabadság – a hagyományoshoz képest – tartalmi újdonságot nem jelent, csupán a közérdekű adatok megismerésének egy újabb módja. Jelentősége azonban nem csekély: a hozzáférés ezen egyszerű formájának biztosítása az információszabadság fontos garanciája is egyben.

Az amerikai törvény a megismerhetővé tétel módja szerint a nyilvános adatok három csoportját különbözteti meg: a hivatalos lapban közzéteendő, az állandóan hozzáférhető és a kérésre szolgáltatandó adatokét. Mindhárom adatkör nyilvános, vagyis bárki számára megismerhető adatokat foglal tehát magában, ám a megismerés módjában komoly eltérések mutatkoznak. Amíg az első két csoport esetében az információszabadság proaktív oldala valósul meg, addig a harmadik csoport adatai a hagyományos, szabadságjogi értelemben vett információszabadság miatt nyilvánosak.

A közzétett adatokat a legkönnyebb megismerni. Ezek esetében az állam, illetve szervei – erre vonatkozó jogi kötelezettségük alapján – maguk tárják az érdeklődők elé az adatokat, akiknek csak ki kell nyújtaniuk értük a kezüket. Az ilyen adatok akkor is bárki számára és bármikor hozzáférhetőek, ha ténylegesen senki sem érdeklődik irántuk. A törvény szerint bármely központi közigazgatási szerv, a végrehajtó hatalomhoz tartozó szerv és független szabályozó hatóság, valamint állami és állam által ellenőrzött vállalat (a törvény szóhasználatában együttesen: kormányzati szerv⁴) köteles bizonyos adatokat közzétenni a Federal Register című, naponta megjelenő, egyúttal az interneten is elérhető a hivatalos lapban. Ezen adatok közé tartoznak a szervek feladataira, hatásköreire és eljárásaira vonatkozó szabályok, az eljárásban használatos nyomtatványok, illetve azok fellelhetőségének megjelölése, és más hasonló információk, a szervek által alkotott jogi és policyszerű normák, a szabályok általánosan alkalmazott értelmezéseinek ismertetése, valamint azoknak a szervezeteknek és személyeknek a megnevezése, amelyekhez és akikhez beadványokat lehet benyújtani, és további tájékoztatás kérhető tőlük. A nyilvános adatok második, állandóan hozzáférhetővé teendő csoportjába tartoznak az egyedi ügyekben hozott érdemi határozatok, állásfoglalások, a hivatalos lapban közzé nem tett policyk és jogértelmezések, az ügyintézőknek címzett, de a nyilvánosságot is érintő belső utasítások, valamint a testületi szervek esetében a szavazások adatai is. Az információszabadság megvalósulása szempontjából a két csoport közötti különbséget a közzététel helyének eltérő meghatározottsága jelenti. Az adatok első csoportja tekintetében a törvény egységesen határozza meg a közzététel helyét, így a megismerés forrását, vagyis a polgár bármelyik kormányzati szerv adataira kíváncsi, egyetlen helyen, a Federal Registerben kell keresnie. Ezzel szemben a második csoportba tartozó adatoknál a törvény csak a közzététel kötelezettségét írja elő, azt már nem határozza meg, hogy azokat milyen dokumentumban kell közzétenni. Ez utóbbi esetben az érdeklődő polgár részéről némi kutatómunkát is igényel az adat megismerése. Az elektronikus információszabadság e körben jelentős változást eredményezett, ugyanis a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül az adatokat számítógépes hálózati úton is nyilvánosságra kellett hozni, az adatok interneten történő publikációjával pedig a két csoport közötti határvonal elmosódott. Majdnem teljesen mindegy, hogy az adatot a Federal Register interneten elérhető változatában vagy a kormányzati szerv saját honlapján teszik közzé, ha a polgár ugyanarról az otthoni vagy munkahelyi számítógépről elérheti mindkettőt.⁶ A megismerést azzal is szolgálja az elektronikus közzététel, hogy lényegesen leegyszerűsödik a hatalmas tömegű adat csoportosítása, leváloga-

tása, az azokban való keresés. A Federal Register évfolyamaiban tárgyszavas és szabadszavas keresésre is mód van, továbbá a törvény szerint el kell készíteni a – nem a Federal Registerben – közzétett adatok, dokumentumok mutatóját, és azt számítógépes hálózat útján elérhetővé kell tenni.⁷

A kérelem alapján megismerhető adatok esetében a hozzáférés bonyolultabb. A polgárnak először azt a szervet kell megtalálnia, amely meg tudja adni számára a megfelelő felvilágosítást (igaz, ebben nagyban segíti őt az előzőekben ismertetett közzététel), majd meg kell fogalmaznia kérdését, és azt el kell juttatnia az illetékeshez, aki dönt a tájékoztatás megadása kérdésében, majd megválaszolja vagy elutasítja a polgár kérését. Az információszabadságról szóló amerikai törvény szerint a közzé nem tett adatokat, dokumentumokat a kormányzati szervek – a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén – kérésre rendelkezésre bocsátják.⁸ Az elektronikus információszabadságról szóló törvény ebben a tekintetben annyi változást hozott, hogy a kérelem tárgyát – ha ez megoldható – a polgár által kért formában és formátumban kell szolgáltatni. A törvény arról is rendelkezik, hogy a kormányzati szervezeteknek olyan formában és formátumban kell tárolniuk dokumentumaikat, hogy azok a kérelmező igényeinek minél inkább megfelelően reprodukálhatók legyenek.

Az elektronikus információszabadságnak elsősorban a proaktív információszabadságot erősítő jellege megmutatkozik abban, hogy az amerikai törvény eltolta a közzétételi elven működő és a kérelemre történő tájékoztatáson alapuló információszabadság közötti határt a proaktivitás, vagyis a közzététel irányába azzal a rendelkezésével, amely a közzéteendő adatok körének folyamatos bővülését eredményezi. A kérelem alapján hozzáférhető adatok ugyanis a törvény szerint közzéteendőek, ha a kormányzati szerv úgy ítéli meg, hogy azok további kérelmek tárgyává válhatnak. Közzé kell továbbá tenni az ezekre vonatkozó mutatót is. A kormányzati szervhez érkező, nem kötelezően közzétett adatokra vonatkozó tömeges adatigénylés esetén tehát biztosítani kell, hogy a honlapokra ezek az adatok is felkerüljenek. Ez az adatot kezelő szerv számára látszólag többletmunkát, valójában azonban könnyebbséget jelent, hiszen ezáltal jelentősen csökkenhet az adatigények teljesítésével kapcsolatos adminisztratív teher.

Az egyesült államokbeli szabályozás a leggyördülékenyebb elektronikus információszabadság-jogalkotás példája. Ez a jogrendszer ugyanis az információszabadság proaktív oldalát eleve nagyon hangsúlyosan kezelte, és részletesen szabályozta, hogy mely szervezeteknek milyen adatokat kell közzétenniük. Az elektronikus információszabadság szabályozásának csupán egy közzétételi módot kellett meghatározni, arról

kellott rendelkeznie, hogy az adatokat elektronikusan (az interneten) is elérhetővé kell tenni. Nem kellett foglalkozni a kötelezettek körével, az adatok meghatározásával vagy a kivételekkel, hiszen ezeket már kellően meghatározták az évtizedek óta érvényesülő szabályokban. Ezért lehetett az Egyesült Államok úttörő az elektronikus információszabadság megvalósításában.

Vannak azonban olyan országok, ahol az információszabadság proaktív oldala nemhogy nem annyira kidolgozott, mint az Egyesült Államokban, hanem egyenesen hiányzik. Az elektronikus információszabadságot azokban az országokban foglalták törvénybe, amelyek jogrendszere nemcsak e jog szabadságjogi oldalát erősítette, hanem tartalmazott proaktív, az adatok kötelező közzétételére vonatkozó szabályokat is, ahol a közérdekű adatot kezelő szervezeteknek nemhogy eltitkolniuk nem szabad az adatokat az azok iránt érdeklődők elől, de kifejezetten közzé is kell tenniük egy részüket. Ha ebből a szempontból vizsgáljuk meg az egyes jogrendszereket, a kötelező közzététel hiányától az igen részletesen szabályozott közzétételi kötelezettségig széles skálán helyezhetjük el őket. Egyes országok csupán az információszabadság alanyi jogi (szabadságjogi) oldalát biztosítják kifejezett jogszabályi rendelkezésekkel. Más országok többé vagy kevésbé részletes jogszabályi rendelkezésekkel közzétételi kötelezettséget is előírnak a közérdekű adatokat kezelő szervek számára. A közzétételi kötelezettség előírása az elektronikus információszabadság előkérdése: csak azokban az országokban merült fel egyáltalán az elektronikus információszabadság kérdése, ahol már korábban is létezett – hagyományos – közzétételi kötelezettség.

AHOL NINCS KÖZZÉTÉTELI KÖTELEZETTSÉG

Azokban az országokban, amelyekben az információszabadság már nagyon hosszú múltra tekint vissza, az információszabadság szabadságjogi oldala a hangsúlyosabb, tehát az, amely szerint mindenki megismerheti azt a dokumentumot, amelyikre kíváncsi, az állam (a hatóságok) nem akadályozhatja meg a közérdekű adatok megismerését. Ezekben az országokban az információszabadság témájával kapcsolatos szabályozás nem is nagyon foglalkozik a kérés nélkül közzéteendő adatok ügyével, vagyis az információszabadság másik oldalával. Svédország és Norvégia ilyen tárgyú törvényeiben nem fogalmazódik meg olyan kötelezettség, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervezetek kötelesek lennének rendszeresen nyilvánosságra hozni a magukra, szervezetükre, tevé-

kenységükre, gazdálkodásukra stb. vonatkozó információkat. A fentiek alapján értelemszerű, hogy ezekben az államokban az elektronikus információszabadságra vonatkozó normatív előírásokat sem találunk, hiszen jogszabályaik az ennek alapját jelentő közzétételi kötelezettségről sem rendelkeznek. Az ilyen országokban az elektronikus információszabadság – ha esetükben egyáltalán beszélhetünk ilyenről – abban merül ki, hogy a szervezetek rendelkezésére álló közérdekű dokumentumok nyilvántartását kell elektronikus úton (is) a nyilvánosság elé tárnai.

Valószínű, hogy azokban a társadalmakban, amelyekben az információszabadság több évszázada ismert és a polgárok által aktívan gyakorolt jog, nem feltétlenül kell az államnak e jog érvényesülése érdekében speciális (intézményvédelmi) intézkedéseket tennie, a proaktív oldalt erősítenie. Minden polgár ismeri azt az alapvető jogát, hogy a közérdekű adatokhoz hozzáférhet, sőt azzal is tisztában van, hogy hol kell az általa igényelt információt keresnie. Azokban az országokban, amelyekben az információszabadsággal kapcsolatos jogismeret és a jogtudatosság ilyen erős, vagyis ahol a hozzáférés biztosítása ennyire magától értetődő, ott a közzététel jelentősége már-már elenyésző.

A svéd sajtószabadság-törvény 1766. évi megszületése óta az információszabadság mélyen beágyazódott a svéd nép közös tudatába. A törvény – mint a hosszú múltra visszatekintő információszabadság-rendszerekben általában – a szabadságjogi oldalt, tehát az aktákhoz való hozzáférést tekinti alapvetőnek.⁹ A svéd információszabadság négy pilléren nyugszik: az állampolgárok betekintheznek a hivatalos dokumentumokba, a köztisztviselőket igen széles körű, speciális szólás- és véleménynyilvánítási szabadság illeti meg, a bírósági tárgyalások nyilvánosak, és a döntéshozó testületek ülésein bárki jelen lehet.¹⁰

Az információszabadság általunk vizsgált másik oldala, a kötelező közzététel Svédországban nem lényegi része az információszabadságnak, ilyen kötelezettséget jogszabály nem ír elő. Ennek okát is talán abban kereshetjük, hogy a svédek számára teljesen nyilvánvaló, hogy ha meg szeretnének tudni valamit, akkor azt meg is tudhatják, és azzal is tisztában vannak, mit hol kell keresniük. Vagyis ismerik és képesek gyakorolni az információszabadságból eredő jogukat, ezért az államnak sokkal kevesebb intézkedést kell tennie annak érdekében, hogy az információk eljussanak a polgárokhoz.¹¹ Mindazonáltal a svéd állami szervek honlapjain igen széles körű tájékoztatást kaphatunk a szervek tevékenységéről. Svédországban a szabadságjogi oldal érvényesülése érdekében elsősorban a közérdekű dokumentumok fellelhetőségét elősegítő intézkedéseket tesznek: a hatóságok

iktatórendszereinek többsége nyilvános, elektronikus úton való elérhetőségük megteremtése folyamatban van.

A norvég információszabadság-törvény sokkal későbbi, 1970-ből származik, és széles körben biztosít hozzáférést a közérdekű dokumentumokhoz.¹² Minden egyes irat – létrehozatalakor vagy az azt kezelő szervhez érkezésekor – iktatószámot kap, a hivatalok pedig kötelesek iktatórendszerük elektronikus változatát elérhetővé tenni az interneten. Ugyanakkor nem létezik olyan jogszabály Norvégiában, amely arra kötelezné a közhivatalokat, hogy elektronikus hozzáférést biztosítsanak a hatáskörükre, tevékenységükre, gazdálkodásukra vonatkozó közérdekű adataikhoz, például úgy, hogy azokat elérhetővé teszik honlapjukon. Az elektronikus információszabadság törvényi szintű szabályozása azonban jelenleg éppen megfontolás tárgyát képezi Norvégiában.

Mindazonáltal néhány állami hivatal honlapján már elérhetővé tette az általa fontosnak vélt, esetleg a közérdekűadat-kérésekből lesűrhetően nagyobb társadalmi érdeklődésre számot tartó adatokat, mintegy elébe menve az adatigényléseknek. Ennek normatív alapját a norvég információszabadság-törvény 8. §-a jelentheti, mely szerint ugyanis a közérdekű adatot kezelő szerv maga dönti el, milyen módon nyújt hozzáférést a dokumentumaihoz.

Ezek az országok természetesen élesen elhatárolandók azoktól, amelyekben azért nincsenek közzétételi szabályok, így az elektronikus információszabadságra vonatkozó szabályok sem, mert egyáltalán nem is érvényesül az alanyi jogú, sajátos érdekeltségű hozzáférést biztosító információszabadság, amelyekben a közigazgatás működését elsősorban az aktivitosság és a bizalmasság jellemzi (Németország, Svájc). Míg az előzőleg tárgyalt országok esetében talán felesleges is lenne a proaktív oldal erősítése, addig ezekben az országokban, mondhatni, csupán a proaktív oldal teheti rendbe az információszabadság ügyét. Vagyis ahol az információszabadság nem létezik, ott – ha döntés születik a meghonosításáról – a közzétételi elven működő információszabadság és az elektronikus információszabadság törvényi biztosítása jelenthet megoldást. A későbbiekben ezt két példán mutatjuk be.

PROAKTIVITÁS MÁSKÉPP

Nagy-Britannia a későn jövők egyike, az információszabadság elismerése nagyon sokáig váratott magára. A közelmúltig hatályos szabályozás 1994-ben született, és bár tartalmaz proaktív elemeket (a minisztériumok és a közzétételi listák a döntésük nyilvános-

ságra hozatalát követően kötelesek közzétenni a döntés alapjául szolgáló információkat és elemzéseket; kötelesek közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tenni a belső szabályzatokat és mindazokat a hivatali iratokat, amelyek a közvélemény tájékozódását segítik), nem is jogszabály, csak egy szabályzat.¹³ A szabályzat szerint a kormányzati szervek a tevékenységükkel kapcsolatos információknak a korábbinál jóval szélesebb körét kötelesek hozzáférhetővé tenni, és válaszolniuk kell minden „ésszerű” adatkérésre, kivéve, ha a nyilvánosságra hozatal – úgymond – nem szolgálna közérdeket. A számos kivételt tartalmazó szabályzat széles mérlegelési lehetőséget enged a kormányzati szervek számára az információk közzétételét, illetve visszatartását illetően. Az információszabadság törvénybe iktatása terén az európai országok közül Nagy-Britannia a sereghajtók közé számít. Közel húsz éven át tartó politikai kampány eredményeként csak 2000 novemberében született meg az információszabadságról szóló törvény, amely mindenkit feljogosít a közfeladatot ellátó szervek által kezelt információk megismerésére, és amelynek valamennyi rendelkezése csak 2004 júniusában lépett hatályba.

A közigazgatási szerveket e törvény kötelezi közzétételi listák összeállítására és rendszeres felülvizsgálatára. A listák, amelyeket az információs biztos hagy jóvá, meghatározzák a szerv kezelésében lévő, kérés nélkül közzéteendő közérdekű adatok fajtáit és közzétételük módját. A törvény így a proaktív oldalra helyezi a hangsúlyt. Sajátos brit megoldás azonban, hogy a törvény a közzétételi listák tartalmára vonatkozóan nem ír elő semmilyen tartalmi követelményt. Tartalmi követelmények nélkül a kormányzati szervek pedig hajlamosak lehetnek a legkönnyebb megoldást választani, vagyis a közzétételre a legegyszerűbben kezelhető információkat kiválasztani, esetleg azokat, amelyek elsősorban a szervezetnek hasznosak, vagy próbálkozhatnak a már amúgy is közzétett információk felsorolásával.¹⁴

Nagy-Britanniában tehát a szabályozás elégtelennek tűnik, azt az információszabadságért felelős szervek további intézkedésekkel igyekeznek javítani. Az igazságügyi miniszter és az információs biztos először is létrehozott egy huszonhárom tagból álló, állami vezetőket és civil szervezetek vezetőit, független szakértőket, szakmai tanácsadókat is magában foglaló tanácsadó testület,¹⁵ melynek feladata a közhivatalok felkészítése és olyan útmutatók elkészítése, amelyek alapul szolgálhatnak a közzétételi listák megalkotásához. További segítségként az igazságügyi minisztérium útmutatót készített a kormányzati szervek és a nem kormányzati jellegű, közfeladatot ellátó szervek részére, amelyben általános javaslatokat tesz a közzétételi listáik tartalmára vonatkozóan.¹⁶ E javaslatok

A MAXIMÁLIS ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG

azonban nem bírnak kötelező erővel, csupán elvárásokat fejeznek ki. Ugyanígy csupán elvárás a közzététel elektronikus módja is; a dokumentum javasolja a hivataloknak, hogy az adatok megismerését biztosítsák más nyelveken, Braille-írással, elektronikus formában és papíron is. A többféle közzétételi módot az igazságügyi minisztérium anyaga szerint a hivatal normális működéseként kell felfogni. Az információs biztos is kivette a részét a felkészülés támogatásából. Tájékoztatót adott ki a listák javasolt tartalmáról és a közzéteendő adatok lehetséges osztályozásáról.¹⁷ Ebben felhívja a közfeladatot ellátó szervek figyelmét arra, hogy bár az információknak az interneten történő elektronikus közzététele kiváló lehetőség azok elérhetőségének széles körű biztosítására, nem szabad megfeledkezni arról, hogy sokaknak nincs internet-hozzáférésük, vagy nem tudják, esetleg nem is akarják ezt az eszközt igénybe venni. A közfeladatot ellátó szervezetnek ezért közzétételi listáikat, valamint az általuk kezelt közérdekű adatokat hagyományos módon is közzé kell tenniük. Az információs biztos továbbá számos (egy év alatt több mint kétszáz) rendezvényen, a közsféra számára szervezett országos konferencián, az igazságügyi minisztérium által szervezett roadshow-n, a köz- és a magánsféra képviselőivel folytatott megbeszélésen próbált segítséget nyújtani az érintett szervezeteknek. Az igazságügyi minisztérium roadshow-k szervezésével igyekezett a közsféra majdani felelősei számára szakmai segítséget nyújtani. Az ennek keretében tartott ingyenes szemináriumok célja a helyi és a regionális szervezetek a törvény végrehajtásáért felelős vezetői tájékoztatása volt. A több száz érintett részére szervezett szeminárium sorozaton a minisztériumi munkatársakon kívül részt vettek neves szakértők, az információs biztos stábjában, a miniszter tanácsadó testületének tagjai.

Nagy-Britannia tehát a puhán szabályozott elektronikus információs szabadság hazája: a 2000-ben elfogadott törvény megteremtette a szükséges feltételeket, ám nem állapított meg kikényszeríthető kötelezettséget az adatok elektronikus közzétételére, mivel sem a közzététel módját, sem a közzéteendő adatokat nem határozta meg, a közzétételi listák kialakítását a közérdekű adatokat kezelő szervekre bízta. A szabályozás hiányosságaira az információs szabadság érvényesüléséért felelős szervezetek nem karjuk szétválásával reagálnak, hanem a hiányosságokat aktivista hozzáállással igyekeznek pótolni.

Rövidebb demokratikus múltra visszatekintő országokban ez a megoldás nem lenne megnyugtató; az információs szabadság közzétételi oldala Nyugat-Európában talán megvalósulhat kikényszeríthető jogi kötelezettségek előírása nélkül is, Kelet-Európában azonban kétségkívül kisebb ennek az esélye.

Kelet-Európa egyes országaiban a jogalkotó úgy vélte, a cél eléréséhez szigorú szabályokra van szükség. Olyan szigorúakra, amelyekkel az állam magát kötelezi kikényszeríthetően cselekvésre az információs szabadság érvényesülése érdekében. A közzététel módja tekintetében eltérő megoldásokkal találkozhatunk: van, ahol csak lehetőség, máshol viszont kötelezettség az elektronikus úton történő nyilvánosságra hozatal. Akár választható, akár kötelező az elektronikus út használata, az elektronikus információs szabadság érvényesülését is meghatározza, hogy a közzététel tartalmi szabályai mennyire szigorúak, vagyis milyen adatok nyilvánosságra hozatalát írják elő. A legszigorúbb szabályokkal Észtországban találkozhatunk, ahol a törvény – ellentétben a többi országnak, köztük a hatályos szabályai alapján Magyarországnak az adatköröket általánosságban körülíró megoldásával – harminckét pontban sorolja fel azokat a közérdekű adatokat, amelyeket a közhivataloknak mindenképpen közzé kell tenniük. A felsorolással meghatározott adatok köre pedig rendkívül tág.¹⁸

A közzétételi mód meghatározottságának szempontja szerint négy elméleti megoldási lehetőséget lehet felvázolni:

a) A jogszabály előírja, hogy az adatokat közzé kell tenni olyan módon, hogy azok mindenki számára hozzáférhetőek legyenek, de a közzétételi módot nem határozza meg. Ilyen szabályozást találunk Litvániában, ahol a törvény kiadvány elkészítését vagy bármely más módon való közzétételt említ, ami ugyan nem zárja ki e kötelezettség elektronikus úton való teljesítését, de nem is teszi azt kötelezővé. A törvényben előírtaknak való megfelelés egyetlen feltétele, hogy a közzétett adatok bárki számára könnyedén és ingyenesen hozzáférhetőek legyenek.

b) A jogszabály előírja a közzétételi kötelezettséget, és ennek lehetséges megoldásaként meg is említi az elektronikus utat. Finnország információs szabadság-szabályai ezt a haladóbb modellt követik: nem teszik ugyan kötelezővé az elektronikus úton történő közzétételt, de azt a törvény megemlíti mint lehetséges közzétételi módot. A törvény a hatóságok számára azt teszi kötelezővé, hogy gondoskodjanak arról, hogy az adatok könyvtárakban, interneten vagy más módon a nyilvánosság számára könnyedén hozzáférhetőek legyenek.

c) A jogszabály előírja a közzétételi kötelezettséget, ennek több módját teszi kötelezővé, köztük az elektronikus utat is. Az elektronikus információs szabadság készülő magyar szabályai e modellnek megfelelő előírásokat tartalmaznak.

d) A jogszabály az adatok elektronikus úton történő közzétételét írja elő. Az elektronikus információszabadság legszélsőségesebb módját, tehát amely szerint az információszabadság közzétételi oldala egyenlő az elektronikus információszabadsággal, Észtországban találjuk meg. Itt a törvény a közzététel elsődleges módjaként a közérdekű adat kezelőjének honlapján való elérhetővé tételt jelöli meg, és minden egyéb közzétételi módszert csupán lehetséges további formának tekint, amely esetleg kiegészítheti az interneten történő közzétételt. A törvényben felsorolt adatokat tehát minden hatóság, állami, önkormányzati hivatal stb. köteles az interneten nyilvánosságra hozni. Az érintett szervek mindezt természetesen más módon is megtehetik, de az nem helyettesítheti az elektronikus közzétételt.

Az interneten történő közzétételt mint a közzététel elsődleges módját az információszabadságról szóló észt törvény megalkotói olyannyira fontosnak tartották, hogy nem feledkeztek meg magában az információszabadság-törvényben előírni a honlap fenntartásának kötelezettségét is. A törvény szerint a parlament, a köztársasági elnök hivatala, a miniszterelnöki hivatal, az igazságügy-minisztérium, a számvevőszék, a bíróságok, a honvédség, a kormányhivatalok és a közjogi jogi személyek a közérdekű adatok közzététele céljára honlapot kötelesek fenntartani. A helyi önkormányzatok is kötelesek szerveik adatainak nyilvánosságra hozatalára honlapot fenntartani, de – feltehetőleg pénzügyi okokból – e feladatra társulásokat hozhatnak létre, és közös honlapot is fenntarthatnak. A kancellária, a minisztériumok és a megyei önkormányzatok kötelesek az igazgatásuk alatt álló szervek honlapjainak létrehozása érdekében megtenni a szükséges intézkedéseket.

A törvény a honlapok fenntartói számára további kötelezettségeket is megállapít. A honlapot fenntartó szerv informálni köteles a nyilvánosságot honlapja elérési útjának népszerűsítésével, aktuális információkkal kell szolgálnia a honlapon, vagyis rendszeresen frissítenie kell tartalmát, figyelemmel kell lennie arra, hogy idejéltúlt, pontatlan vagy félrevezető adatok ne legyenek elérhetőek, végül az esetlegesen felmerülő technikai akadályokat haladéktalanul kötelesek megszüntetni. Fel kell tüntetni a honlapon a közérdekű adatok közzétételének dátumát és a frissítések idejét is. Az egyes ágazatokon belül működő szervek honlapjairól közvetlen elérést kell biztosítani az ágazatot irányító szerv honlapjára.

Mindennek azonban nem lenne semmi értelme akkor, ha a polgárok nem tudnának hozzáférni az interneten közzétett adatokhoz, mert magához az internethez sem férnek hozzá. Az észt törvény ezért azt is előírja, hogy mindenki számára ingyenes inter-

net-hozzáférést kell biztosítani a közkönyvtárakban, úgy, hogy különösebb nehézség nélkül bárki hozzáfuthasson az őt érdeklő információkhoz. Az információszabadság e biztosítékának törvényi előírásával egyetlen más jogrendszerben sem találkoztunk.

A törvény a honlapok elkészítésére megfelelő átmeneti időszakot biztosított. A rendelkezései érvényesülését ellenőrző hivatal tapasztalatai szerint a szabályozás hatálybalépése óta eltelt idő elegendőnek bizonyult a jogszabályban foglaltak gyakorlatba való átültetésére. A 2001. évre vonatkozó beszámolójukban még azt állapították meg, hogy a véletlenszerűen kiválasztott szervek egy része nem rendelkezett honlappal, más szervek honlapjai pedig nem feleltek meg a törvényi előírásoknak, aminek az okát egyébként a hivatal az anyagi források hiányában látta. A 2002. évről szóló beszámolóban viszont már azt olvashatjuk, hogy a szervek általában rendelkeznek honlapokkal, azonban azok többsége még mindig nem felel meg a törvényben előírt szigorú követelményeknek. A hivatal ez évben kiadott negyvennégy ajánlásának többsége a honlapokra vonatkozott, javaslatokat fogalmaztak meg tartalmuk kiegészítésére. A honlapok fenntartói többnyire eleget tettek az ajánlásokban foglaltaknak, elvégezték a szükséges változtatásokat. A hivatal a honlapokat fenntartó szervek munkatársai számára – a brit roadshow-khoz hasonlóan – kurzusokat tart a törvény végrehajtásáról.

ÓVATOS ÓHAJOK

A tagállamokra kötelező, az elektronikus információszabadságra vonatkozó szabályokat már az Európai Unió is alkotott. A közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv megalkotói azonban más megközelítést választottak.¹⁹ A Közösség eredeti célkitűzéseivel összhangban az irányelv nem az adatokhoz való hozzáférés szabadságának biztosítását kívánja megvalósítani, hanem a közszféra mint dokumentumforrás teljes gazdasági potenciáljának kihasználását akarja segíteni. Ezzel egyidejűleg a belső piaci verseny torzulását is meg kívánja akadályozni, és az információs és tudás alapú társadalmat is erősíteni szeretné.²⁰ Ez a cél teljesen más, mint az információszabadságot alkotmányos alapjogként biztosító nemzeti szabályozások célja. Azonban nemcsak az unió megközelítési módja különleges, hanem a tagállamok is más és más módon állnak a közszféra adataihoz való hozzáférés kérdéséhez: van, ahol ez alapvető, egyes országokban alkotmányos szinten biztosított jog, és van olyan tagállami jogrendszer is, amely más, elsősorban gazdasági megfontolások alapján, alacsonyabb szinten biztosítja ezt a jogot.

Döntő eltérés mutatkozik például abban, hogy az alapjogi felfogást képviselő országok többnyire a megismerés (felhasználás) céljára való tekintet nélkül biztosítják a hozzáférés jogát, a többi ország pedig figyelembe veszi, hogy a polgár mire akarja az adatokat felhasználni, így ezek az államok a szabályozás hangsúlyát nem az adatokhoz való hozzáférésre, hanem azok felhasználására helyezik. Az Európai Unió – részben a tagállamok egy részének heves tiltakozása miatt – nem tűzte ki célul a tagállamok egymástól alapvetően eltérő hozzáférési szabályainak megváltoztatását. Az irányelv alapján nem kell megváltoztatni a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályokat.²¹ Az irányelv csupán minimumkövetelményeket állapít meg, amelyek szerint csak annyiban és olyan mértékben kell az irányelv alapján tagállami szabályokat alkotni, amennyiben a nemzeti szabályok vagy a gyakorlat különbözőségei a belső piac zavartalan működését és az információs társadalom megfelelő fejlődését akadályozzák.²² Az irányelv a közérdekű adatok felhasználásának minél szélesebb körben való biztosítását tűzi ki célul, az ez alóli kivételeket (a felhasználás korlátozását) pedig a tagállamok számára olyan lehetőségként állapítja meg, amellyel azoknak nem feltétlenül kell élniük. Az irányelv céljának elérését éppen az szolgálja, ha a tagállamok nem élnek a korlátozás lehetőségével, tehát nem is kell olyan szabályokat alkotniuk, amelyek e kivételeket ültetik át a belső jogba. Azon országok számára, amelyek alkotmányos szabályai nem is engedik meg az irányelv által lehetővé tett korlátozásokat, e szabályozási módszer azt jelenti, hogy nem kell az irányelv miatt leszállítaniuk alapjogvédelmi szintjüket. A tagállamoknak a kivételek átültetésének kérdésében való döntéskor tehát kettős mércezt kell mérlegelniük: ha a kivétel az irányelv szerint megengedett is, nem élhetnek vele, ha alkotmányuk nem engedi meg. Ha pedig alkotmányuk alapján nem aggályos az információs szabadság adott korlátozása, akkor is csak abban a terjedelemben állapítható meg korlát, amennyiben az irányelv megengedi azt. A két mérce közül a szigorúbb, vagyis a kevesebb korlátot megengedő jelöli ki a korlátozás határait. Az irányelv alapján mindenképpen meg kell azonban alkotni a minél szélesebb körben való felhasználhatóság garanciáit.

Az irányelv e garanciák körében – meglehetősen puha megfogalmazásban – tartalmaz az elektronikus információs szabadsággal összefüggő rendelkezéseket is: több helyen említi a közzétételének kötelezettségét, elektronikus igénylésének lehetőségét, a közérdekű adatok felhasználásának biztosítása esetén követett eljárás, a költ-

segtérítés részleteinek elektronikus közzétételét. Az adatok elektronikus úton történő elérhetővé tételével kapcsolatos szabályok mindegyikét puhítja egy olyan kitétel, mely szerint ezt csak akkor kell biztosítani, ha lehetséges és ésszerű. Az elektronikus elérhetővé tétel előírása az irányelv alapján nem jelent kötelezettséget az adatokat kezelő szervek számára a dokumentumok újbóli előállítására, azok kivonatának elkészítésére, amennyiben ez aránytalan, vagy egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene.²³ Az irányelv figyelemre méltó, a közzététel dokumentumai közötti elektronikus keresés lehetővé tételét előíró rendelkezéseket is tartalmaz. A megfogalmazás itt is puha, a keresést lehetőleg online módon elérhető jegyzékek, illetve a jegyzékekkel összekapcsolt internetes portálok segítségével kell biztosítani.²⁴

Az irányelv alapján tehát azoknak a tagállamoknak, amelyeknek jogrendszere mind ez ideig nem reagált az elektronikus információs szabadság ügyét más országokban előrelendítő folyamatokra, elektronikus hozzáférést biztosító szabályokat kell megalkotniuk. Magyarország is ilyen szabályok megalkotására készül.

JEGYZETEK

1. Az Eötvös Károly Intézet előtanulmányokat készített az elektronikus információs szabadság magyar szabályozásának megalkotásához, amelyek részben a külföldi államok elektronikus információs szabadság-szabályozását tárták fel. A tanulmányok szerzői ezen írás szerzőjén kívül Bártfai Zsolt, Jóri András, Kerekes Zsuzsa, Majtényi László, Miklósi Zoltán, Polyák Gábor és Szoboszlai Judit. Ehelyütt – részben – e tanulmányok adatait használjuk fel. A háttéranyagok megtalálhatók az Informatikai és Hírközlési Minisztérium honlapján, http://www.ihm.hu/informacioszabadsag/tanulmany/tanulmany_cotvos.doc (2004. november 2.).
2. Freedom of Information Act, 5 USC § 552.
3. Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996.
4. A kormányzati szervek fogalmára, tehát a törvény szervi hatályára vonatkozó bírói gyakorlat szerint e fogalom nem ölel fel olyan intézményeket, amelyeket nem a szövetségi kormány alakított és azokat nem is irányítja, mint az Amerikai Vöröskereszt, a New York-i Értéktőzsde, egy olyan, magántulajdonban lévő fejlesztőcég, amely a kormánynak nem kizárólagos felhasználási jogot adott szoftverei alkalmazására, a bírói gyakorlat szerint nem kormányzati szervek, továbbá a tagállami kormányzatok és a helyi önkormányzatok szervei, a bíróságok, a kongresszus és az egyes magánszemélyek. A kormányzati szerv fogalmának értelmezésekor a bírói gyakorlat azt is figyelembe veszi, hogy az adott szerv te-

- vékenysége miben áll: míg az elnök – akár miniszterekből álló – tanácsadó testületei nem esnek e fogalom alá, mivel a miniszterek ilyenkor nem minisztériumok vezetőiként, hanem az elnök munkatársaival azonos funkcióban járnak el, míg ha egy testület a tanácsadáson túl egyéb hatáskörrel (vizsgálat, ajánlás kibocsátása) rendelkezik, akkor akár kormányzati szervnek is minősülhet. A bírói gyakorlatra lásd *Freedom of Information Guide, May 2002, Procedural Requirements, Entities Subject to FOIA*. <http://www.usdoj.gov/oip/foi-act.htm> (2004. október 30.).
5. http://www.archives.gov/federal_register/index.html.
 6. Különbség legfeljebb a közzététel joghatásában lehet, a megismerhetőségben már nem. A törvény szerint ugyanis senki sem kötelezhető olyan szabály betartására, valamint senki sem marasztható el olyan tény ismeretének hiánya miatt amelyet közölni kellett volna a Federal Registerben, ám a közlés elmaradt. USC 552(a).
 7. Előfordulhat, hogy a kormányzati szerv a mutató közzétételét azért mellőzi, mert az szükségtelen, és gyakorlati nehézségekbe ütközik – erre a törvény szerint lehetősége van. Ilyen esetben azonban a Federal Registerben közzé kell tenni a mutató mellőzéséről szóló határozatot, és kérelemre ilyenkor is ki kell adni a mutatót. A törvény szerint bármely döntés, állásfoglalás, jogértelmezés stb. csak abban az esetben hivatkozható, használható vagy idézhető precedensként egy polgárt érintő ügyben, ha annak adatait a mutatóban megfelelően közzétették.
 8. A törvény meghatározza a fizetendő díj megállapításának szempontjait, a válaszadás határidejét és a nyilvánosság korlátait is, vagyis azokat az adatköröket, amelyek esetében a kormányzati szervet nem terheli válaszadási kötelezettség. Mivel ezek általános információszabadság-kérdések, az elektronikus információszabadság tekintetében nem jelentenek újdonságot, ismertetésüktől eltekintünk.
 9. A törvény hatályos szövegét 1949-ben fogadták el és 1976-ban módosították.
 10. *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, Sweden, Ministry of Justice, 2000.
 11. A svéd kormány mégis elindította a Nyílt Svédország kampányt, amelynek célja az információszabadságot tudatosító akciók szervezése az állampolgárok számára annak érdekében, hogy minél inkább ismerjék jogaikat és éljenek azokkal.
Lásd http://www.oppnasverige.nu/extra/page/?action=page_show&id=43&module_instance=1 (2004. november 6.).
 12. A közigazgatás dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló törvényt (Lov om offentlighet i förvaltningen av 19 juni 1970 nr 69) 1970. június 19-én fogadták el, módosításaira 1982-ben két ízben, nyáron és télen, majd 1997-ben került sor.
 13. 1994 áprilisában lépett hatályba a kormányzati információk megismerésének eljárásáról szóló szabályzat (Code of Practice on Access to Government Information), amely a központi kormányzati szervek számára először írt elő széles körű tájékoztatási kötelezettséget.
 14. E kritikát fogalmazta meg a Campaign for Freedom of Information nevű civil szervezet *Response to the Information Commissioner's Consultation Paper on Publication Schemes* című, 2001 októberében kiadott állásfoglalásában. Lásd <http://www.cfoi.org.uk/pdf/pubschresponse.pdf> (2004. november 11.).
 15. Advisory Group on Implementation.
 16. Lásd http://www.lcd.gov.uk/foi/cgpb_guide.htm (2004. november 2.).
 17. *Publication Schemes. Guidance and Methodology*, lásd www.informationcommissioner.gov.uk (2004. november 2.).
 18. A törvény alapján közzéteendő, ha a közérdekű adat kezelőjének birtokában van:
 - állami és helyi önkormányzati gazdasági statisztikák és előrejelzések,
 - bűnözéssel kapcsolatos statisztikák,
 - az állami és helyi önkormányzati szervek statútuma, valamint szervezeti felépítése,
 - beadványok és más, az állami, illetve helyi önkormányzati szervhez benyújtandó dokumentumok formanyomtatványai, valamint ezek kitérési útmutatója,
 - az állami és helyi önkormányzati szervek vezetői munkakörének leírása,
 - e szerveknél lévő álláshelyek, valamint azok betöltőinek neve, végzettsége, szakterületének megjelölése, telefonszáma és elektronikus levélcíme,
 - az élet, valamint a magántulajdon veszélyére vonatkozó adatok,
 - az állami és helyi önkormányzati szervek működéséről, munkájuk eredményességéről szóló beszámolók,
 - a közjogi jogi személyek felügyelő szerve és vezetősége tagjainak neve és elektronikus levélcíme,
 - a közjogi jogi személyek esetében vezetői beszámolók, a bevételek és kiadások összesített adatait tartalmazó kimutatások,
 - az állami szervek, önkormányzatok és önkormányzati szervek költségvetése és költségvetési tervei, valamint az ezek végrehajtásáról szóló zárszámadás,
 - az állami költségvetés bevételeire vonatkozó adatok,
 - a környezetre, a környezeti károokra és a környezetet veszélyeztető hatásokra vonatkozó adatok,
 - az állami felügyelettel vagy ellenőrzéssel kapcsolatos döntések,
 - minisztériumok által készített törvénytervezetek, kormányrendelet-tervezetek, ezek előterjesztései, amikor e tervezeteket a kormány elé terjesztik,
 - miniszteri és önkormányzati rendeletek tervezetei azok előterjesztésével együtt, mielőtt azokat elfogadásra előterjesztik,

- közérdekű szabályozási koncepciók, fejlesztési tervek, programok, mielőtt a döntésre jogosult elé kerülnek, valamint a kapcsolódó döntések, elfogadott dokumentumok,
- állami és helyi önkormányzati szervek megbízásából készült kutatások és elemzések adatai,
- az állami és helyi önkormányzati szerveknél lévő betöltetlen álláshelyekre vonatkozó adatok,
- közbeszerzésekre vonatkozó adatok,
- az állam vagy helyi önkormányzat által alapított, vagy ezek részvételével működő jogi személyek részére történő állami és helyi önkormányzati vagyona vonatkozó adatok,
- a nyilvános események programja,
- a polgárok részére végzett közszolgáltatások végzésében történő változásokra vonatkozó információk, legalább tíz nappal e változások megtörténte előtt,
- az ügyfélfogadás rendjére vonatkozó adatok,
- az állami és helyi önkormányzati szerveknél fizetett illetményekre, azok kifizetésének rendjére, az ilyen szerveknél adott külön juttatásokra vonatkozó adatok,
- a piacon uralkodó pozícióban lévő vagy különleges jogokkal felruházott vagy monopóliumhelyzetben lévő vállalatok árképzésére vonatkozó adatok,
- a közszolgáltatások nyújtásával, azok díjaival, valamint ezek változásával kapcsolatos adatok, a változások előtt,
- politikai pártok tagjainak listája (sic!),
- jogerős bírósági ítéletek,
- általános nemzeti nyilvántartások, a törvény által meghatározott mértékben,
- a szerv iktatórendszere,

– minden más olyan információ vagy dokumentum, amely közzétételét nemzetközi szerződés vagy törvény írja elő, vagy amelynek a nyilvánosságra hozatalát a szerv vezetője fontosnak tartja.

Magyarországon – tapasztalva, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény közzétételi kötelezettséget előíró rendelkezése elégtelennek bizonyult – hasonló, törvényben részletesen meghatározott közzétételi listára lehet számítani. Lásd http://www.ihm.hu/informacioszabadsag/e-informacio-szabadsag/einfoszabadsag_tezisek.doc (2004. november 2.).

19. Az irányelv szabályaival itt csupán az elektronikus információszabadság szempontjából foglalkozunk, egyéb izgalmas kérdésekre, mint az adat- vagy a dokumentumközpontú megközelítés vagy a felhasználási engedélyek kérdése és a kizárólagosságot biztosító megállapodások tilalma, nem térünk ki.
20. Lásd a preambulum (1), (2) és (6) bekezdését.
21. Ez szó szerint is megjelenik az irányelv szövegében. A preambulum (6) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „jelentős különbségek vannak a közzétételre vonatkozó tagállami szabályokban és gyakorlatban. [...] Ezt figyelembe kell venni.” A preambulum (9) bekezdése és az irányelv hatályát megállapító 1. cikk (3) bekezdése is egyértelműsíti, hogy „ez az irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti”.
22. Lásd az irányelv preambulumának (6) bekezdését.
23. Lásd az irányelv 3. cikkét és az 5. cikk (1) bekezdését.
24. 9. cikk.