

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Az elektronikus információszabadság lehetőségei Magyarországon

Dr. Jóri András (jori@mail.datanet.hu)

(Megjelent: Magyarország Médiakönyve 2003., Enamiké, Budapest, 2003., 679-689. o.)

1. Virtuális információszabadság Magyarországon

Amíg az adatvédelem esetében – mint azt Magyarország Médiakönyvének 2002-es kiadásában megjelent tanulmányunkban bemutattuk – a technológia fejlődése a jogi védelmet kevésbé hatékonyá, diszfunkcionálissá teheti, az információszabadság, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés terén ugyanez a technológia segítheti a jogérvényesítést, élővé tehet csak papíron létező jogszabályokat. Jelen írásunk célja az, hogy röviden vázolja az elektronikus információszabadság lehetséges jogi kereteit - elsősorban az amerikai minta ill. a jelenleg hatályos magyar szabályozás egyes lényeges pontjainak összevetésével. Írásunk nem törekszik teljeskörűsége, így nem mutatja be az elektronikus információszabadság megteremtésére irányuló európai erőfeszítéseket, ill. nincs tekintettel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény 2004. január 1-ével hatályba lépő módosítására sem, amely némileg összetettebbé teszi majd a hazai információszabadság-jog fogalomrendszerét¹. A példák katalógusszerű számbavétele, a kodifikációs problematika és tematika összeállítása, valamint egy, a hazai információszabadság-jog körülményei között a közérdekű adatok elektronikus közzétételét előíró törvény szövegjavaslatának a kidolgozása a szerző részvételével jelenleg is folyó kutatás tárgya.

Miért szükséges az elektronikus információszabadság? Álláspontunk szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog sikertörténete mellett az „ikerjog” információszabadság karrierje jóval szerényebb a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az első adatvédelmi biztos első beszámolójában, 1997-ben megjelenik a megállapítás: „a közérdekű adatok nyilvánosságára irányuló igény - tapasztalataink szerint - lényegesen elmarad a személyes adatok védelmének határozott követelésétől”, és „a sajtó információéhsége, érzékenysége a közigazgatás információkorlátozó reflexeivel szemben [...] gyakran meglehetősen visszafogottnak látszik”². Számos jel utal arra, hogy a témával foglalkozó jogászok körén kívül az információszabadság fogalma sem ismert, ill. annak jelentése nem egyértelmű. A biztos beszámoló által átfogott időszakban jónevű publicisták még nem tudtak arról, hogy van Magyarországon információszabadság-törvény, s annak megalkotását követelték (pl. „A kitörési pont [a helyzetből, amelyben a média „nem nagyon él”] a tényfeltárás lenne, amelyhez viszont előbb össznépileg, majd törvényileg el kéne fogadtatni, hogy jogunk van az információhoz, különben lehúzzhatjuk a demokrácia rolóját. Törvényileg ez pont úgy nézne ki, mint az Egyesült Államokban éppen harminc éve elfogadott Freedom of Information Act (FOIA), tehát az információ szabadságáról szóló törvény [...]”³). Olyan parlamenti párt is akadt, amely 2000-ben látta elérkezettnek az időt, hogy hasonló törvény megalkotását szorgalmazza.

Tézisünk tehát - bár tisztában vagyunk azzal, hogy azt csak a jogismeret empirikus vizsgálatával lehetne alátámasztani - az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog kevésbé „él”, mint a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Ezt nem elsősorban azt támasztja alá, hogy az adatvédelmi biztos éves beszámolóiban az információszabadság-ügyek rendre töredékét teszik ki az adatvédelmi ügyeknek⁴ (s az arány az utóbbi években egyre csökken) - az arány maga a két jog

1 A kutatás jelenlegi szakaszában fontos terminológiai kérdések is nyitottak még, ezért kérjük az olvasót, nézze el az „adat”, „irat”, „anyag” szavak következetlen használatát a szövegben és a fordításokban.

2 Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995-1996, OBH 1997, 7. o.

3 Seres László: A tökéletes áldozat, Magyar Narancs, 1996. május 13.

4 A 2002. év panaszügyeiben az információs ágak megoszlása: 86.3% adatvédelem, 5.2% információszabadság,

iránti érdeklődés Majtényi László által már korán érzékelt különbségéből is adódhat. Az abszolút számok azonban álláspontunk szerint alátámasztják tézisünket - 2002-ben összesen 28 esetben fordultak a biztosi hivatalhoz a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő panasszal⁵ Meglehet, ezek érdektelenség okai nem csak (sőt akár: nem elsősorban) a szabályozásban keresendők: társadalomtörténeti okok, a propaganda hiánya⁶ is jelentős szerepet játszhatnak a jelenlegi helyzet kialakulásában. Ám a szabályozás módosítása - az elektronikus információszabadság megteremtése - ebben az esetben is jelentősen javíthat a helyzeten, egyszerűbbé, könnyebbé téve a joggyakorlást az állampolgárok számára, cselekvésre (közzétételre) ösztökélve a közigazgatást. (Ezen, az állam átláthatóságát mint a demokrácia érvényesülésének feltételét központba állító érvelésen kívül létezik olyan igazolás is, amely az alapjogi megfontolások helyett az állami információvagyon gyors és hatékony elérhetőségének gazdasági hasznaira helyezi a hangsúlyt.)

Az elektronikus információszabadság tehát nem csak egy hozzáférési mód megteremtését jelenti a közérdekű információkhoz, hanem az az információszabadság tényleges érvényesülésének eszköze lehet, legalábbis nálunk. Az alábbiakban egy fontos példa, az amerikai információszabadság-törvény és annak az elektronikus információszabadságra vonatkozó módosítása kapcsán szeretnénk bemutatni, melyek a legfőbb különbségek az amerikai és a magyar információszabadság-jog között. Ezek a különbségek talán szerepet játszanak abban, hogy a magyar jog nem él, az amerikai pedig igen: az elektronikus információszabadság jogi feltételeinek megteremtése pedig jó alkalom arra, hogy saját jogunkat is életképessé változtassuk.

2. Elektronikus információszabadság az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok 1966-ban elfogadott információszabadság-törvényét (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552.⁷; a továbbiakban: FOIA) 1996-ban módosították az ún. „elektronikus információszabadságra vonatkozó módosítással” (Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996). A törvénymódosításban nagy szerepe volt az Egyesült Államok internettel, informatikával kapcsolatos jogára egy sor más esetben is nagy hatással lévő Patrick Leahy szenátornak⁸.

Az elektronikus információszabadságra vonatkozó törvénymódosítás ismertetése előtt röviden bemutatjuk az Egyesült Államok információszabadság-törvényét. Látható lesz, hogy az elektronikus információszabadság érvényesülése céljából előírt kötelezettségek megfogalmazása kodifikációtechnikailag azért volt egyszerű, mert az Egyesült Államok szabályozása eredendően, az elektronikus információszabadság gondolatának felmerülése előtt is tartalmazott az adatok aktív közzétételére vonatkozó kötelezettségeket, amelyek a magyar jogban csak deklaratív módon jelennek meg.

2.1. A törvény hatálya

A FOIA hatálya alá a „kormányügynökségek” (agency, a továbbiakban: ügynökség) tartoznak. Ilyennek minősül a törvényi meghatározás⁹ szerint „bármely központi közigazgatási szerv (executive department), állami vállalat (Government corporation), az állam által ellenőrzött

egyéb/vegyes 8.5%; lásd Az adatvédelmi biztos beszámolója 2002, OBH 2003, 30. o.

⁵ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2002, OBH 2003, 29. o

⁶ Természetesen tisztában vagyunk az Országgyűlési Biztosok Hivatalának anyagi lehetőségeivel (vö. Péterfalvi pénzhányban, Népszabadság, 2003. szeptember 20.), ám ennek ellenére az illetékesek figyelmébe ajánljuk a külföldi társhivatalok (pl. a brit Information Commissioner hivatala) által folytatott reklámkampányokat.

⁷ A továbbiakban: FOIA

⁸ Leahy volt például az, aki már elfogadásakor bírálta a később részben alkotmányellenesnek minősített, a szólásszabadságot az Internet közegében korlátozó 1996-os Communications Decency Act-et (lásd Jóri András: Illetlenség a hálózaton, Café Babel, 1996/3).

⁹ 5. U.S.C. § 552(f)(1)

vállalat (Government controlled corporation), vagy bármely más, a végrehajtó hatalomhoz tartozó szerv (other establishment in the executive branch of the Government), ideértve az elnöki hivatalt (Executive Office of the President) is, vagy bármely független szabályozó hatóság (independent regulatory agency).

A törvény tárgyi hatályára vonatkozó bírói gyakorlat szerint az nem ölel fel olyan intézményeket, amelyeket nem a szövetségi kormány alakított ill. azokat nem is irányítja, így nem minősül ügynökségnek és nem tartozik a FOIA személyi hatálya alá az Amerikai Vöröskereszt, a New York-i Értéktőzsde, egy olyan magántulajdonban lévő fejlesztőcég, amely szoftverei számára a kormánzatnak nem kizárólagos felhasználási jogot adott¹⁰. Nem tartoznak továbbá a FOIA hatálya alá a bírói gyakorlat szerint „az állami kormányzatok (state governments) és a helyi önkormányzatok szervei, a bíróságok, a kongresszus, egyes magánszemélyek”¹¹. Az „ügynökség” fogalmának értelmezésekor a bírói gyakorlat azt is figyelembe veszi, hogy a szóban forgó testület tevékenysége miben áll: míg az elnök – akár miniszterekből álló – tanácsadó testületei nem esnek e fogalom alá, mivel a miniszterek nem „minisztériumok vezetőiként, hanem az elnök munkatársaival (assistants) azonos funkcióban” járnak el, ám amennyiben a testület a tanácsadáson túl egyéb jogkörökkel (vizsgálat, ajánlás kibocsátása) is rendelkezik, akkor ügynökségnek minősülhet a FOIA értelmezésekor¹².

2.2. Adatkörök

2.2.1. A kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok

A törvény hatálya alatt álló ügynökségeknek több különböző módon kell eleget tenniük tájékoztatási kötelezettségüknek. Az adatok első csoportja az, amelyet a Federal Register c. hivatalos lapban¹³ kell publikálniuk. Ezen adatok a következők:

- a) a központi és a helyi (field) szervezet, azon helyek, és azon munkavállalók (employees) ill. egyenruhás testületek (uniformed services) esetében azok tagok, amelyeken és amelyektől a nyilvánosság tagjai (the public) információt szerezhet, akik részére beadványt vagy kérelmet terjeszthet elő (make submittals), vagy döntéseket szerezhet be, valamint azok a módok, amelyeken mindezt megteheti;
- b) azon általános ügymenet és módszer ismertetése (statements of the general course and method), amellyel funkcióit szervezi és ellátja (by which its functions are channeled and determined), ideértve minden formális vagy informális eljárás jellemzői és az azok során érvényesített követelmények;
- c) az eljárási szabályok, a rendelkezésre álló űrlapok vagy azok a helyek, amelyekről az űrlapok beszerezhetők, és minden olyan utasítás, amely az iratok (papers), jelentések (reports) vagy vizsgálatok (examinations) tartalmi elemeire és területére (scope) vonatkoznak;
- d) a jogszabály felhatalmazása alapján alkotott, általánosan alkalmazott, lényegi szabályok (substantive rules), az ügynökség által kidolgozott és elfogadott általános policy-k vagy általánosan alkalmazott értelmezések ismertetése és;

¹⁰ A bírói gyakorlatra lásd: Freedom of Information Guide, May 2002, Procedural Requirements, Entities Subject to FOIA, 5 lábjegyzet; <http://www.usdoj.gov/oip/foi-act.htm>

¹¹ Uo., a bírói gyakorlatra lásd a 6-10. lábjegyzeteket.

¹² Uo.

¹³ A Federal Register-t a National Archives and Records Administration (NARA) adja ki, lásd: http://www.archives.gov/federal_register/index.html

e) bármely, a korábbiakban felsoroltakkal kapcsolatos kiegészítés, módosítás, vagy visszavonás.

A naponta megjelenő Federal Register számai az Interneten is elérhetők, s azokban az ügynökségek szerinti csoportosításban közlik a fenti körbe tartozó adatokat; a Federal Register évfolyamaiban tárgyszavas keresésre is mód van¹⁴.

A törvény szerint senki nem kötelezhető olyan szabály betartására, amelyet kötelezően közölni kellett volna a Federal Register-ben, ám a közlés elmaradt, ill. senkit nem érinthet hátrányosan olyan tény, amelynek közlése elmaradt (kivétel mindkét esetben az, ha a szóban forgó személy a megfelelő időben értesült a szabályról/tényről)¹⁵.

2.2.2. A kötelezően (állandóan) hozzáférhetővé teendő adatok

A második adatkörbe azok az adatfajták tartoznak, amelyeket az ügynökség nem köteles közzétenni, de köteles azok állandó hozzáférhetőségét (és másolhatóságát) biztosítani. Ezen adatkör nyilvánossága szempontjából nagy jelentősége van az elektronikus információszabadságnak: az új hozzáférési csatorna esetében ugyanis elmosódik a különbség a „nyilvánosságra hozatal” és a „hozzáférhetővé tétel” között¹⁶. A nyilvánosságra hozott anyagokhoz a felhasználó bármikor hozzáférhet; a nyilvánosság két szintje közötti különbség eltűnik.

Az e pont alá tartozó adatköröket az 1996-os törvénymódosítás kiegészítette. Ezt megelőzően megvizsgálásra és másolatkészítésre az alábbi adatfajtákat kellett az ügynökségeknek – nyilvánosan elérhető szabályzat szerint - hozzáférhetővé tenni (make available)¹⁷:

(a) az ügy érdemében hozott (made in adjudication of cases) végleges álláspont (opinion), a párhuzamos és különvéleményekkel együtt, valamint határozat;

(b) azon, az ügynökség által elfogadott policy-k és értelmezések ismertetése, amelyek nem kerülnek közlésre a Federal Register-ben, és;

(c) az ügyintézők (administrative staff) számára kiadott útmutatók (manuals) és a tisztviselőknek címzett azon utasítások, amelyek érintik a nagyközönséget.

Mindhárom esetben kivételt jelent a közlési kötelezettség alól, ha a szóban forgó adatfajtát azonnal nyilvánosságra hozzák, s az azt tartalmazó anyagok megvásárolhatók. A nyilvánosságra hozatal során az ügynökség „a magánszféra nyilvánvalóan jogtalan sérelmének megakadályozásához szükséges mértékben” (to the extent required to prevent a clearly unwarranted invasion of personal privacy) törölhet olyan részleteket a közölt anyagból, amelyek magánszemélyt azonosítanak, ám az ilyen törléseket minden esetben írásban indokolni kell.

További kötelezettsége az ügynökségnek, hogy olyan mutatót (katalógust, „index”) tartson fenn és tegyen nyilvánosan hozzáférhetővé és másolhatóvá, amely segítségével a fenti két csoportba

14 Lásd a <http://www.access.gpo.gov/nara/> oldalt. A „Hungary” szóra történő kereséssel kísérletezve jól érzékelhetővé válik, mennyire bő a Federal Register-ben online elérhető és kereshető információtartalom: részletes adatok szerezhetők pl. a magyar NABI Rt. egyesült államokbeli közbeszerzési kapcsán született egyes határozatokról.

15 § 552(a)

16 Vö. a „push” és „pull” média megkülönböztetésével, ill. e megkülönböztetésnek az Internet esetében történő relativizációjával. (Bár az Internet számos szolgáltatást ölel fel, amelyek közül nem egy „push” jellegű, a médiára döntően a „pull” minőség jellemző.)

17 § 552 (a)(2)

tartozó bármely döntés, határozat, stb. azonosítható¹⁸. Az anyagokat főszabály szerint legalább negyedéves gyakorisággal kell kiadni és hozzáférhetővé tenni. Az ügynökség határozhat úgy is, hogy a mutató publikálása „szükségtelen és gyakorlati nehézségekbe ütközik” (unnecessary and impracticable) – ebben az esetben ezt a határozatot közzé kell tenni a Federal Register-ben, s a mutatót erre irányuló kérelem esetében ekkor is ki kell adni (ez ezért felszámított költségtérítés pedig nem haladhatja meg a másolás közvetlen költségét). A törvény szerint bármely harmadik személyt (a nyilvánosság tagját – „member of the public”) érintő végleges döntés (final order), állásfoglalás, policy, értelmezés, ügyintéző számára kiadott útmutató vagy utasítás (instruction) csak abban az esetben hivatkozható, használható, vagy idézhető precedensként az ügynökség által másik féllel szemben (kivéve azt az esetet, ha a másik fél is ügynökség), ha azt felvették a törvény által előírt mutatóba, és azt a törvény szerint közzétették vagy hozzáférhetővé tették, vagy az érintett fél a szóban forgó norma tartalmával tisztában volt, és az időben jutott a tudomására („has actual and timely notice of the terms thereof”).

Az 1996-os törvénymódosítás még két adatkört sorolt ebbe a kötelezően hozzáférhetővé teendő adatok osztályába: a kérelem alapján hozzáférhetővé tett adatok másolatát (megjelenési formára, formátumra tekintet nélkül), amelyek esetében az ügynökség ítéli meg, hogy azok további kérelmek tárgyává válhatnak, ill. az ezen adatokra vonatkozó mutatót (index).

Ennek az adatkörnek a tárgyalása során kell említeni – bár a törvény más helyen szabályozza¹⁹ - a FOIA azon rendelkezését is, amely szerint minden olyan ügynökség, amely nem egyetlen tagból (döntéshozóból) áll, köteles minden, az ügynökség által folytatott eljárásban történt végszavazás során a tagok által leadott szavazatokról nyilvántartást vezetni, és azt a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni.

2.2.3. A kérelemre hozzáférhetővé teendő anyagok

A fenti igen széles két adatkörön kívül eső adatfajták esetében az ügynökségnek kérelemre kell az adatot (pontosabban, a törvény fogalomhasználatával: iratot, rekordot („record”))

Az előbbieken ismertetett két adatkörbe nem tartozó iratot („record”) az ügynökségnek haladéktalanul rendelkezésre kell bocsátania, amennyiben arra vonatkozó olyan kérelem érkezik, amely megfelelően (reasonably) meghatározza a szóban forgó iratot, és azon – közzétett – szabályok szerint nyújtották be, amelyek meghatározzák a kérelem benyújtásának eljárását, helyét, idejét, s ha van, az azért fizetendő díjat.

A kérelemre hozzáférhetővé teendő anyagok vonatkozásában az Electronic Freedom of Information Amendments szintén lényeges módosításokat tartalmaz: ezeket az alábbiakban, annak ismertetésekor részletezzük.

2.3. Egyéb lényeges rendelkezések

A FOIA igen érdekes rendelkezéseket tartalmaz a kérelmek teljesítéséért fizetendő eljárási díjjal kapcsolatban. Minden ügynökségnek díjszabást kell meghatároznia, amelynek meg kell felelnie az elnök alárendeltségében működő (öt elsősorban a szövetségi költségvetés összeállításában segítő) Office of Management and Budget²⁰ igazgatója által irányelveknek. Maga a törvény is meghatároz egyes olyan követelményeket, amelyeknek az ügynökségek által a díjazás vonatkozásában elfogadott szabályoknak meg kell felelniük.

¹⁸ A kötelezettség csak az 1967. július 4. után elfogadott/kibocsátott határozatokra és egyéb dokumentumokra vonatkozik

¹⁹ U.S.C. 552. § (5)

²⁰ Az OMB honlapja: <http://www.whitehouse.gov/omb/>

A szabályozás szerint az adatkérés célja a releváns a díj mértékének meghatározásakor. Abban az esetben, ha az iratokat (record) kereskedelmi felhasználás céljából igénylik, a díjak nem haladhatják meg „a dokumentumok felkutatásának, másolásának és azok felülvizsgálatának ésszerű, átlagos költségét” (standard charges for document search, duplication and review). Ha az iratokat nem kereskedelmi célból igénylik, és a kérelem oktatási vagy az üzleti szférába tartozó kutató intézménytől (noncommercial scientific institution) származik, amelynek a célja tudományos (scholarly or scientific) research, kutatás, vagy a kérelem a sajtótól (news media) származik, akkor a díj felső határa a dokumentumok másolásának ésszerű, átlagos költsége. Minden más esetben a díj felső határa a dokumentumok felkutatásának és másolásának ésszerű, átlagos költsége. A szabályozás tehát a díjmaximum meghatározásakor privilegizálja a tudományos célú adatkéréseket és a média képviselői által benyújtott adatkéréseket, és szélesebb körben ismeri el érvényesíthetőnek az ügynökség költségeit, ha az adatkérés üzleti célból történik.

A díj a fentiekben megállapított maximumhoz képest is csökkenthető, vagy akár el is engedhető, ha a kért információ közzététele közérdek, mert jelentős mértékben hozzájárulhat a kormányzat tevékenységének a nyilvánosság általi megértéséhez. A díjkezdvezménynek azonban feltétele az is, hogy a kérelem teljesítése elsődlegesen ne a kérelmező üzleti érdekét szolgálja.

A díjazást megállapító ügynökségi szabályzatokkal szemben törvényi követelmény, hogy a díj összege nem lehet magasabb, mint amely a kutatás, másolás és felülvizsgálat közvetlen költségeit fedezi, a kutatásért felszámolt díj pedig csak azon vizsgálat közvetlen költségeket fedezheti, amelynek célja annak meghatározása, hogy az igényelt dokumentum a FOIA alapján hozzáférhetővé teendő-e, ill. melyek a dokumentum azon szakaszai, amelyeket a FOIA alapján nem szabad hozzáférhetővé tenni. „A felülvizsgálattal kapcsolatos költségek nem tartalmazhatnak olyan költséget, amely jogi vagy a szabályozással kapcsolatos, a kérelem e szakasz szerinti feldolgozása során felmerült ügyel kapcsolatban merül fel”. Az ügynökség nem követelhet díjat abban az esetben, ha a díj begyűjtésével és feldolgozásával kapcsolatos eljárás költsége azonos vagy nagyobb, mint a díj összege. Nem követelhető díj a kutatás első két órájáért az első száz lemásolt oldalért sem (!), kivéve, ha üzleti célú adatkérésről van szó. Előzetes díjfizetés is csak akkor követelhető, ha az ügynökség szerint a díj meghaladja majd a 250 USD-t, vagy a kérelmező korábban késedelembe esett a díjfizetéssel. A FOIA díjfizetésre vonatkozó rendelkezései természetesen nem alkalmazhatók abban az esetben, ha az adatkérések valamely körére külön törvény eltérő díjat állapít meg. A törvény részletesen szabályozza azt is, miképp lehet adatkérés elutasítása esetén bírósághoz fordulni, s a bíróság hogyan jár el az ügyben. Ennek ismertetésétől – mivel az a magyar és az amerikai eljárásjog különbségei miatt tanulságokat kevéssé hordozna – eltekintünk.

Az ügynökségnek az adatkérés számára történő kézbesítését (receipt) követő 20 munkanapon²¹ belül kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy teljesíti-e a kérelmet: a döntésről valamint annak indokairól haladéktalanul értesítenie kell a kérelmezőt. Szintén 20 munkanap az ügyel kapcsolatos fellebbezés (appeal) elbírálásának határideje is. Rendkívüli körülmények (unusual circumstances) esetén egy esetben 10 munkanappal a határidő meghosszabbítható; ebben az esetben a hosszabbításról és annak indokairól írásban kell a kérelmezőt tájékoztatni. Amennyiben egy ilyen, hosszabbított határidő sem tartható, úgy az ügynökség köteles a kérelmezőt erről tájékoztatni, és felajánlani azt a lehetőséget, hogy az az adatkérés körét úgy szűkítse, hogy annak az ügynökség a törvény által előírt határidőben eleget tehessen. A kérelmezőnek arra is lehetősége van, hogy új határidőben állapodjon meg az ügynökséggel.

21 A határidőt a FOIA módosította 20 munkanapra (twenty days, excepting Saturdays, Sundays and legal public holidays).

Rendkívüli körülményt jelent az, ha a kért információ a kérelmet feldolgozó szervezeti egységtől elkülönült egységnél vagy terepen elhelyezkedő létesítményben kell a kért információkat felkutatni ill. összegyűjteni; ha egy kérelemben igényelt nagy számú, különálló adat felkutatásáról, összegyűjtéséről és felülvizsgálatáról van szó; illetve ha egyeztetés szükséges valamely másik, az ügyben érdekelt ügynökséggel, vagy az ügynökség két, az ügyben érdekelt szervezeti egysége között (az egyeztetést a lehető leggyorsabban kell lefolytatni). Mindhárom esetben csak a kérelem megfelelő feldolgozásához szükséges mértékben jelenthet az adott tényező rendkívüli körülményt. Abban az esetben, ha ugyanazon kérelmező egymással összefüggő több kérelme, vagy több együttműködő kérelmező egymással összefüggő több kérelme az ügynökség szerint valójában egy, a rendkívüli körülményekre vonatkozó meghatározásnak eleget tévő kérelemnek minősül, az ügynökség a kérelmeket – a tárgyban előzetesen alkotott szabályzata szerint – egyesítheti – ám nem egyesíthető ilyen módon több olyan kérelem, amelyek tárgya eltérő.

A határidő további meghosszabbítását csak a bíróság engedélyezheti akkor, ha a kormányzat bizonyítja, hogy kivételesen rendkívüli (excepcional) körülmények állnak fenn és az ügynökség megtesz minden elvárhatót (exercising due diligence) a kérelem teljesítése érdekében. Nem minősülhet azonban különlegesen rendkívülinek a helyzet abban az esetben, ha a késedelem a benyújtott kérelmek által okozott előrelátható munkateher következménye, kivéve, ha az ügynökség jelentős (reasonable) előrehaladást tud felmutatni az ügyhátralék csökkentése terén. Ha a kérelmező előzetesen elutasította azt, hogy a kérelmezett adatkört szűkítse, vagy új határidőben állapodjon meg az ügynökséggel (lásd előbb), ez a körülmény a kivételesen rendkívüli körülmények fennállásának elbírálásakor értékelhető.

Abban az esetben, ha döntés születik arról, hogy az ügynökség teljesíti a kérelmet, azt azonnal teljesíteni is kell. A kérelmezőnek küldött olyan értesítésben, amely a kérelem megtagadásáról szól, minden esetben közölni kell a kérelem megtagadásáról döntő személy nevét és beosztását.

A FOIA lehetővé teszi az ügynökségek számára azt is, hogy a kérelmek feldolgozására több párhuzamos eljárást is szabályozzanak („multitrack processing of requests”), vagyis külön kezeljék az eltérő energia- és időráfordítást igénylő kérelmeket. A törvény kifejezetten kötelezővé teszi olyan szabályozás alkotását, amely meghatározott esetekben gyorsított eljárásra ad módot (a törvény szerint ezt biztosítani kell akkor, ha a kérelmezőnek az adatkéréshez kényszerítő érdeke (compelling need) fűződik, más eseteket az ügynökség határozhat meg). „Kényszerítő érdekek” a törvény által adott meghatározás szerint az minősül, ha kért adatok gyorsított eljárásban történő megszerzésének elmaradása nyomán okkal lehetne arra számítani, hogy valamely személy életét vagy testi épségét közvetlen (imminent) veszély fenyegeti, vagy „főhivatásként tájékoztatással foglalkozó személy” által benyújtott kérelem esetében az, ha a közvéleményt sürgősen kell tájékoztatni a szövetségi kormányzat valamely tényleges vagy állítólagos tevékenységéről. A törvény részletesen szabályoz egyes, a gyorsított eljárással kapcsolatos kérdéseket is (a gyorsított eljárásról való döntés, a kérelmezőnek e döntésről való értesítése, az ügynökség mulasztása vagy hallgatása).

Különös figyelmet kell szentelni a nyilvánosság korlátainak, hiszen a kivételi körök, azok meghatározása és értelmezése a magyar jogalkotót és jogalkalmazót is nehéz feladatok elé állították az utóbbi években. A törvény hatálya alól az alábbi adatkörök²² jelentenek kivételt:

1. a minősített adatok köre, vagyis azon ügyekkel kapcsolatos információk, amelyeket nemzetbiztonsági vagy külpolitikai érdekből a vonatkozó jogszabály (Executive order) szabályai szerint titkosnak minősítettek, és a minősítés szabályszerűen történt;

²² A törvény ebben a rendelkezésben a matter (ügy) szót használja, vagyis az adott ügyekkel kapcsolatos bármilyen iratról, dokumentumról van szó.

2. a kizárólagosan az ügynökség belső személyzeti ügyeire vonatkozó szabályok;
3. azon adatok köre, amelyeket valamely – a FOIA-n kívüli – törvényi rendelkezés kivételi körbe utal, abban az esetben, ha ez a rendelkezés oly módon korlátozza az adatkör nyilvánosságát, hogy nem ad diszkrecionális jogkört a jogalkalmazónak és meghatározott feltételek esetében vagy meghatározott ügyek vonatkozásában írja elő a korlátozást;
4. üzleti titkok, valamely személytől származó kereskedelmi vagy pénzügyi információk, amelyek valamely titokkörbe tartoznak (privileged) vagy bizalmasak (confidential);
5. olyan ügynökségek közötti vagy ügynökségen belüli feljegyzések vagy levelek, amelyek jogszerűen nem lennének hozzáférhetők az ügynökséggel perben álló másik ügynökségen kívüli fél számára;
6. olyan személyzeti, egészségügyi vagy hasonló állományok, amelyek hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan a magánszféra indokolatlan (unwarranted) sérelmét jelentené;
7. meghatározott bűnüldözési célú adatok;
8. meghatározott, a pénzügyi intézmények felügyeletét ellátó szervekkel kapcsolatos iratok;
9. a kutakkal (wells) kapcsolatos meghatározott geológiai adatok.

2.4. Elektronikus információszabadság

A fentiek alapján látható, hogy a FOIA rendszere jóval összetettebb, mint a hazai törvényi szabályozásé, s a hozzáférés számos fokozatát biztosítja a kötelező publikálástól kezdve az állandó hozzáférhetővé tételen át a kérelemre hozzáférhetővé tételig, amely fokozatok között ráadásul egyes rendelkezések átminősítési kötelezettséget írnak elő (kérelemre hozzáférhetővé teendő adatból kötelezően hozzáférhetővé teendő adattá). Ilyen körülmények között az elektronikus információszabadság megteremtése kodifikációtechnikailag pusztán néhány rendelkezést igényelt. Az 1996-os módosítás előírta azt, hogy az 1996 november 1-én vagy azután keletkezett kötelezően hozzáférhetővé teendő anyagok esetében egy éven belül (tehát 1997. november 1-ig) nyilvánosságra kell hozni az adatokat számítógépes hálózati úton (by computer telecommunications) vagy ha az az ügynökségnél nem lehetséges, más elektronikus úton - ezzel megteremtve az „elektronikus olvasószobát”. A kötelezően hozzáférhetővé teendő adatok körében a mutató (index) számítógépes hálózat útján történő nyilvánosságra hozataláról is rendelkezik a jogszabály. A kérelemre hozzáférhetővé teendő anyagok körében a módosítás azon kötelezettséget írja elő, hogy a kérelem tárgyát - ha az az ügynökség által minden további nélkül reprodukálható (readily reproducible) - akkor a kért formában és formátumban kell szolgáltatni. Minden ügynökségnek oly módon (formában és formátumban) kell iratait tárolnia, hogy azok a törvényben írtak szerint reprodukálhatóak legyenek. A törvény előírja azt is, hogy az ügynökségnek a kérelem megválaszolása során ésszerű, elvárható (reasonable) erőfeszítéssel kell elvégeznie az elektronikus iratok közötti keresést, kivéve, ha az jelentősen befolyásolná informatikai rendszerének működését. Ezekkel a rendelkezésekkel - és a Federal Register online publikálásával - az információszabadság-törvény minden adatkörével kapcsolatban megteremtődött az elektronikus információszabadság az Egyesült Államokban.

3. Elektronikus információszabadság Magyarországon?

Mivel a cikk elején írtak szerint az információs szabadságra vonatkozó jogi rendelkezések sajnos valószínűsíthetően nem ismertek széles körben még a média munkatársai előtt sem, felidezzük a legfontosabbakat. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. (Avtv.) által használt meghatározás szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Közérdekű adat tehát minden olyan adat, amely állami vagy helyi önkormányzat feladatot, valamint egyéb jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv birtokában van, s nem tartozik a személyes adat fogalma alá, vagyis meghatározott természetes személlyel nem hozható kapcsolatba (a személyes adat fogalmáról lásd előbb). Azonban a törvény szerint nem minden közérdekű adathoz kell a szervnek hozzáférést biztosítani. A kivételek a következők:

- érvényesen államtitokká minősített adatok;
- érvényesen szolgálati titokká minősített adatok;
- döntéselőkészítéssel összefüggő adatok;
- olyan adatok, amelyek nyilvánosságát a törvény egyéb érdekből (hónvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel) korlátozza.

A törvény legfontosabb rendelkezése a közérdekű adatokhoz való hozzáférés körében, hogy ezeknek a szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy az általuk kezelt közérdekű adatot bárki megismerhesse. A törvény szerint ezek a szervezetek „rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat.” A törvény e rendelkezése tkp. magában foglalja az elektronikus információs szabadság lehetőségét is: a szervezetek akár elektronikusan is hozzáférhetővé tehetik az kezelésükben lévő közérdekű adatokat. A rendelkezés azonban általános, alapvető jellegű, s részletes kötelezettségek előírásának hiányában a gyakorlatban érvényesülése esetleges²³.

A törvény részletesen rendezi a közérdekű adat iránti kérelemmel kapcsolatos eljárást, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés legtöbb esetben követett útja. A közérdekű adat megismerése iránt kérelmet kell eljuttatni az adatkezelő szervhez. A szerv a kérelemnek a törvény szerint a tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. „Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségtérítés ellenében - a kérelmező másolatot kérhet.” A szerv vezetője az adatközlésért költségtérítést állapíthat meg, ám az legfeljebb a közléssel kapcsolatos költség mértékéig terjedhet. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell. Amennyiben a szerv a kérelmet megtagadja, úgy arról 8 napon belül kell írásban értesítenie a kérelmezőt, és az elutasítást indokolni is kell. A közérdekű adatot kezelő szervezeteknek évente értesíteniük kell az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről valamint az elutasítás okairól. Elutasítás esetén a kérelmező bíróság előtt szerezhethet érvényt jogainak. A megtagadás jogszerűségét a bíróság előtt az adatkezelő szerv köteles bizonyítani; a pert a megtagadás közlésétől számított 30 napon belül kell megindítani az megtagadó szerv ellen. Országos hatáskörű szerv esetén a per a megyei (fővárosi) bíróság illetékességébe tartozik, egyéb esetben a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. Az illetékesség az adatközlést megtagadó szerv székhelyéhez igazodik. A bíróság soron kívül jár el, s ha helyt ad a kérelemnek, az adat közzétételére kötelezi az adatkezelő szervezetet.

23 Lásd ezzel kapcsolatban az Eötvös Károly Intézet felmérését a megyei jogú városok honlapjairól: http://www.ekint.org/tanulmanyok/elektronikus_adatnyilvanossag.html

Az Avtv. közérdekű adatokra vonatkozó szabályozásának sajátossága, hogy (1) csak általános, alapelvi szinten fogalmaz meg közzétételi kötelezettséget (amely a gyakorlatban nem érvényesül) és (2) „negatív” definícióval, a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő összes adat köréből kiindulva (ebből meghatározott adatköröket kizárva) határozza meg a közérdekű adatok körét. Ez utóbbi, a nyilvánosságot alapesetként tételező, igen előremutató sajátosság az elektronikus információszabadság körében azt eredményezi, hogy a törvény rendszere nem illeszhető olyan könnyen az új körülményekhez, mint azt az amerikai jogalkotó tette. Meg kell fogalmazni a közzétételi kötelezettség, - és amennyiben az előzőtől elkülönül - a hozzáférhetővé tétel, valamint a kérelemre történő adatszolgáltatás eljárási szabályait elektronikus környezetben, s körül kell határozni azokat az adatokat, amelyekkel kapcsolatban e kötelezettségeket a jogalkotó előírja - hiszen a közérdekű adat parttalan fogalma nem szolgálhat elektronikus közzétételi/hozzáférhetővé tételi kötelezettség előírásának alapjául. A negatív meghatározás fenntartható pl. a kérelemre történő adatszolgáltatás esetében, ám ezen az adatkörön belül ki kell jelölni az állandóan hozzáférhetővé teendő és kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok körét is. Az ezen osztályokba tartozó adatok meghatározása még a nemzetközi példák ismeretében is igen nagy kihívás a jogalkotó számára. A törvény rendszerének átgondolásával azonban a virtuális információszabadság helyébe végre Magyarországon is az elektronikus információszabadság léphet majd.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás