

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

JOGIRODALOM-JOGÉLET

KERÉKES ZSUZSA

főosztályvezető
az Adatvédelmi Biztos Irodája
(Budapest)

Elektronikus információ- szabadság – az Egyesült Királyság példája*

I.

1. Tizenöt esztendeje – az Alkotmány átfogó módosításakor – született Magyarországon egy új alkotmányos jog: a közérdekű adatok megismerésének joga, vagy közkeletűbb nevén az információszabadság. Három évvel később, de még a rendszerváltás lendületével a Parlament elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, mely a hazai elemzők többségének véleménye szerint kiállta az idők próbáját, még akkor is, ha a gyakorlati alkalmazása során számos nehézség adódott.¹

Az információszabadság magyarországi meghonosításakor a jogalkotó a közérdekű adatok körét – helyesen – igen széles körben húz-

ta meg, hiszen kimondta, hogy az állami, önkormányzati és jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő valamennyi, a személyes adat fogalma alá nem eső adat ide tartozik. A magyar szabályozás követve az akkori mintákat a *kérelemre történő adatszolgáltatást* tette fő szabállyá. Ugyanakkor a törvény már tartalmazta azt a mondatot, hogy az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek kötelesek a működésükkel kapcsolatos adatokat rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tenni. Ez az előírás azonban a részletesebb szabályok és a számonkérés lehetősége híján hosszú ideig legfeljebb csak egy szelíd törvényhozói kíváncsóság maradt.

Az elmúlt években aztán sorra születtek olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek előírták, hogy meghatározott közérdekű adatokat a hivatalok kérés nélkül, *automatikusan kötelesek* elektronikusan, a honlapjukon közzétenni. Ma több tucat ilyen jogszabály van hatályban,² mégsem lehetünk elégedettek, hiszen nemzetközi összehasonlításban Magyarország sem az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos jogalkotás, sem pedig az informatikai infrastruktúra

terén nem tudott lépést tartani a világgal.

E felismerés nyomán indultak el 2003-ban az *elektronikus információszabadság* hazai szabályozásának előmunkálatai. Ennek célja, hogy az információs technológia fejlődése által teremtett lehetőségeket felhasználva, merítve más országok tapasztalataiból az sokszor rendkívül költséges és időigényes egyedi kérelemre történő adatszolgáltatást nálunk is széles körben felváltsa az ún. proaktív adatkezelés. A brit példa nemcsak azért lehet érdekes, mert a későn jövők előnyét élvezve az ottani jogalkotó már eleve a proaktív adatkezelést helyezte a szabályozás centrumába, hanem mert a törvény életbeléptetésének megfontolt, körültekintő előkészítése a hazai döntéshozók számára is sok tanulsággal szolgál.

2. Az Egyesült Királyság azon országok egyike, ahol már sok éves gyakorlat a közérdeklődésre számot tartó információk széles körének elektronikus közzététele. Ez az írás nem vállalkozik arra, hogy akár csak vázlatos képet is nyújtson e gyakorlatról, hiszen képtelenség volna a több tízezerre tehető közfeladatot ellátó szerv internetes honlapját áttekinteni. Céлом

* A cikk az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet felkérésére 2003 novemberében készített tanulmány bővített, átdolgozott változata.

1 Így például kezdettől fogva gondot okozott a törvény által szabályozott két alapjog ellentmondásainak feloldása, vagy egészen 2003-ig megoldatlan volt a közérdekű adatok nyilvánosságának és az üzleti titok védelmének konfliktusa. Ez utóbbit ld. részletesen: *Kerekes Zsuzsa*: „Nincs adózás képviselő nélkül”. Az információszabadság és az üzleti titok konfliktusáról. *Fundamentum*, 2001/4. 85-92.

2 Horderejét tekintve e jogszabályok közül kiemelkedik az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosító 95/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (Rendelet), és az 1096/2003. (IX. 11.) Korm. határozat (Határozat), melyek a jogalkotó első kísérletét tükrözik arra, hogy közérdekű adatok igen széles körének elektronikus úton való kötelező közzétételét előírja. A Rendelet alapján a központi, a köztisztviselői, a társadalombiztosítási költségvetési szervek kötelesek közzétenni és folyamatosan aktualizálni a honlapjukon az alapító okiratukat, költségvetési alapokmányukat, az államháztartásból általuk támogatott szervezetek, személyeknek a támogatással összefüggő adatait, valamint éves szakmai teljesítményük értékelését. A Rendelet alapján a helyi önkormányzati, a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek kötelesek a honlapjukon és/vagy egyéb a nyilvánosság számára elérhető módon közzétenni a szervezeti és működési szabályzatukat, a feladatuk ellátásához kapcsolódó mutatókat (feladat-, teljesítmény-, kapacitás-, hatékonyság-, eredményesség- mutatók), éves szakmai tevékenységének értékelését. A Rendelet mintegy 30 pontban sorolja továbbá azokat a gazdálkodási és vagyonszerzési adatokat, amelyeket az államháztartási szervek folyamatosan, illetőleg rendszeresen kötelesek internetes honlapjukon megjelentetni. Fontos – és remélhetőleg az elektronikus információszabadság szempontjából is garanciális – újítása a Rendeletnek, hogy kimondja: „A közérdekű adatok megismerését valamennyi, államháztartási körbe tartozó szervnek kötelessége elősegíteni. E feladattal megfelelő (az információs jogokra is kiterjedő) szakértelemmel, illetve végzettséggel rendelkező személyeket bíz meg, vagy szükség szerint ilyen személyekből álló szervezeti egységet hoz létre. (157/A. §) A Határozat részben a Rendelet végrehajtása érdekében határoz meg teendőket, részben pedig további feladatokat állapít meg, felhívva a tárcákat és ösztökélve a nem-kormányzati fejezetgazdákat, hogy tekintsék át, mely körben és milyen jogszabály-módosítással növelhető a kötelezően közzéteendő közérdekű adatok köre.

a szigetországbeli szabályozás és az általunk is hasznosítható néhány tapasztalatának bemutatása.

Az Egyesült Királyságban 1994 áprilisában lépett hatályba az információszabadsággal kapcsolatban átfogó szabályozás: a kormányzati információk megismerésének eljárásáról szóló szabályzat (*Code of Practice on Access to Government Information*), mely a központi kormányzati szervek számára először írt elő széleskörű tájékoztatási kötelezettséget. Ezen – 2005. január 1-ig hatályban lévő – szabályzat senki *nem tekinthette* a polgárok jogairól szóló törvénynek. Arról szolt csupán, hogy 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 továbbra is széles mérlegelési lehetőséget engedett a kormányzati szervek számára az információk közzétételét illetően.

A szabályzatban ugyanakkor már megjelent a *proaktív adatkezelés*: 3. pontja kimondta ugyanis, hogy a minisztériumok és a közintézmények 1. a döntés nyilvánosságra hozatalát követően kötelesek közzétenni a döntés alapjául szolgáló információkat és elemzéseket; 2. kötelesek közzé vagy más módon hozzáférhetővé tenni a belső szabályzatokat és mindazokat a hivatali iratokat, melyek a közvélemény tájékozódását segítik.

Az Igazságügyi Minisztériumnak a 2001. évről szóló jelentése a Code of Practice alkalmazásának tapasztalatairól (*Code of Practice on Access to Government Infor-*

mation. Monitoring Report for 2001)³ az elektronikus információszabadságot illetően kiemelte, hogy valamennyi kormányzati szerv, hivatal és közfeladatot ellátó szerv rendelkezik saját internetes honlappal. E szervek többsége rendszeresen közzétesz számos közérdekű adatot, mint például a szervezet éves jelentése, sajtóközlemények, tájékoztatók, vitaanyagok, útmutatók, a szervezettel kapcsolatos panaszokra vonatkozó eljárás, stb.) Az elektronikus információszabadság azonban mint a polgárok törvényben biztosított joga csak az erről szóló törvény elfogadása és hatálybalépése után válhat valósággá.

II.

Törvény az információszabadságról (Freedom of Information Act 2000)

Az információszabadság törvénybe iktatása terén az európai országok közül az Egyesült Királyság a sereghajtók közé számít. A szigetországból közel 20 esztendőn át tartó politikai kampány eredményeként csak 2000 novemberében született meg az információszabadságról szóló törvény (*Freedom of Information Act 2000*, a továbbiakban: FOIA), mely mindenkit feljogosít a közfeladatot ellátó szervek⁴ által kezelt információk megismerésére.

A törvény szerint a közérdekű adatok nyilvánossága alól *három fajta kivétel* lehetséges. Az *abszolút kivételek* közé számítanak a bírósági iratok, a személyes adatok többsége, a biztonsági szolgálatoktól származó vagy az ezekre vonatkozó

adatok, illetőleg amelyek egyéb törvények alapján nem hozhatók nyilvánosságra. A kivételek *második* csoportja az ún. minősített adatok, amelyek közzétele megtagadható, ha azok az e törvényben meghatározott kivételek közé tartoznak. Ilyenek például a kormányzati politika alakításával, a nemzetbiztonsággal, a nyomozóeljárással, a közbiztonsággal összefüggő vagy a külföldi kormányoktól származó információk. S végül a korlátozások *harmadik* fajtájához tartoznak azok az esetek, amikor a kormányzati szervek igazolnia kell a titokban tartáshoz fűződő érdeket. Ez utóbbi körbe tartoznak például a honvédelemmel, a nemzetközi kapcsolatokkal, a gazdasággal, a bűnmegelőzéssel, a kereskedelemmel kapcsolatos adatok, illetve azok az információk, amelyeknek a nyilvánosságra kerülése veszélyeztetné a közügyek hatékony intézését.

A kivételek két utóbbi típusa esetében az adatkezelőnek a nyilvánosságra hozatalt illetően mérlegelési joga, illetőleg kötelessége van. Az ún. közérdek-teszt (*public-interest test*) alapján dönthet arról, hogy a titokban tartáshoz vagy a nyilvánosságra hozatalhoz fűződik nyomósabb érdek.⁵

A FOIA bevezetéséért felelős brit Igazságügyi Minisztérium legutóbbi, a 2002-es esztendőről szóló a Parlamentnek benyújtott jelentése szerint a Minisztérium 381 olyan jogszabályi rendelkezést talált, amely korlátozza közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Ezek közül 97-nek a hatályon kívül helyezésére vagy módosítására tett javaslatot, további 201-nek pedig a felülvizsgálatára.⁶

A FOIA szabályozási elvei, a közérdekű adatok kezelőinek definiálása, a jogkorlátozás módja, a

3 <http://www.lcd.gov.uk/foi/codprac01/codprac01.pdf>

4 Ezek körét rendkívül szélesen határozza meg a törvény, számuk meghaladja a százazret. Lásd: *Banisar, David*: Freedom of Information and Access to Government Records Laws Around the World. <http://www.freedominfo.org/survey/survey2003.pdf> 84.

5 Az információszabadság korlátozásának ez a – szigetországbeli civil szervezetek által egyébként erősen kritizált - módja nyilvánvalóan merőben eltér a magyar megoldástól, mely az eseti adatkezelő mérlegelést rendkívül szűk körben engedi csak meg: az Avtv. 19.§ (5) bekezdésében meghatározott belső használatra készült, illetőleg döntés-előkészítéssel összefüggő adatok, valamint az üzleti titok esetében.

6 Ld. *Banisar* uo.

jogorvoslati eszközök szabályozása sok-sok eltérést mutat nemcsak a hazai megoldástól, hanem az angol-amerikai jogrendszerű országokéitól – a törvény valamennyi fontos rendelkezése azonban nem tárgy ennek az írásnak. Miközben a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló hazai törvény, az 1992. évi LXIII. törvény számos rendelkezése messze radikálisabb a britnél, az elektronikus információszabadság intézményesítése terén a FOIA úttörőnek tekinthető.

III. Közzétételi listák (Publication Schemes)

1. A törvény valamennyi közfeladatot ellátó szerv (public authority) számára előírja, hogy összeállítson, és időről időre felülvizsgáljon egy, az *Információs Biztos*⁷ által jóváhagyott olyan listát, mely meghatározza a szerv kezelésében lévő és kérés nélkül közzéteendő közérdekű adatok fajtáit, azok közzétételének módját, az esetleges költségterítés mértékét:

„19. (1) Minden közfeladatot ellátó szerv köteles;

– elfogadni és rendelkezésre bocsátani egy, az *Információs Biztos* által jóváhagyott listát a szerv által nyilvánosságra hozandó adatfajtákról (a továbbiakban: „közzétételi lista”),

– az általa összeállított listának megfelelően az információkat közzétenni,

– a közzétételi listát időről időre felülvizsgálni.

(2) A közzétételi listának meg kell határoznia;

– az adatfajtákat, amelyeket a szerv közzétesz, illetőleg közzé fog tenni,

– az egyes adatfajták közzétételének módját, valamint hogy

– az egyes adatfajták ingyenesen

vagy költségterítés ellenében ismerhetők meg.

(3) A közzétételi lista elfogadása és felülvizsgálata során a szerv köteles figyelemmel lenni a közérdekre azzal, hogy;

– lehetővé teszi az általa kezelt információk megismerését, és

– nyilvánosságra hozza az általa hozott döntések indokait.

(4) A közfeladatot ellátó szerv az általa megfelelőnek tartott formában hozza nyilvánosságra a közzétételi listáját.

(5) A Biztos a lista jóváhagyása során dönthet úgy, hogy a jóváhagyás egy meghatározott időre szól.

(6) A Biztos azt követően, hogy bármely szerv közzétételi listáját jóváhagyta, hat

hónapos határidőt tűzve jelezheti, hogy a hozzájárulását visszavonja.

(7) A Biztos köteles megindokolni, ha;

– a közzétételi lista tervezetének jóváhagyását megtagadja, vagy

– a közzétételi lista jóváhagyását visszavonja.

(1) A Biztos a közfeladatot ellátó szervek egyes típusaira vonatkozó, általa vagy más által készített közzétételi lista mintát hagyhat jóvá.

(2) Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv ilyen, a Biztos által jóváhagyott mintát fogad el, azt nem köteles jóváhagyásra a Biztos elé terjeszteni, amennyiben pedig azt módosítja, jóváhagyást csak a módosított részre kell kérnie.

(3) A Biztos dönthet úgy, hogy a közzétételi lista minta jóváhagyása egy meghatározott időre szól.

(4) A Biztos azt követően, hogy jóváhagyott egy közzétételi lista mintát, hat hónapos határidőt tűzve az általa megfelelőnek tartott módon jelezheti a jóváhagyás visszavonását.

(5) Amennyiben a Biztos megtagadja a javasolt közzétételi lista minta jóváhagyását, köteles azt megindokolni.

(6) Amennyiben a Biztos megtagadja a közzétételi lista mintájának a (2) bekezdés szerinti módosítását, köteles szintén megindokolni.

(7) Amennyiben a Biztos visszavonja a közzétételi lista mintához adott jóváhagyását, a (4) bekezdés szerinti észrevételében köteles azt megindokolni.”

A FOIA azzal, hogy kötelezi valamennyi közfeladatot ellátó szervet az általa kezelt és automatikusan közzéteendő közérdekű adatok regiszterének összeállítására és nyilvánosságra hozatalára, az információszabadság korábbi gyakorlatával szemben a proaktív adatkezelést, azaz egyfajta *aktív információpolitikát állít középpontba*. Érthető ezért a hosszas előkészület. A világon valószínűleg egyedülálló módon az információszabadságról szóló törvény brit bevezetése több mint négy esztendő fog át, mégpedig a FOIA 2000. novemberi elfogadását követően kialakított menetrend szerint. Ennyit időt tartottak szükségesnek ahhoz, hogy a közfeladatot ellátó szervek a törvény alkalmazására felkészüljenek, hogy a „titkolózás kultúráját váltsa a nyíltság kultúrája”. A törvény teljes életbeléptetésének időpontja összhangban van azzal is, hogy 2004-ig kellett befejezni az elektronikus kormányzati adatkezelés kiépítését, amely szükséges volt ahhoz, hogy a FOIA-ban meghatározott adatszolgáltatás teljesíthető legyen.

2. A 19. Cikk szerinti *közzétételi listák elkészítésére* és az *Információs Biztos* általi jóváhagyására az Igazságügyi Minisztérium készített *tervet*, mely hat szakaszból áll:

– 2002. novemberig a központi kormányzati szervek, a Parlament, a Wales-i Nemzetgyűlés, a nemkormányzati közfeladatot ellátó szervek,

7 Az 1994-ben elfogadott Code of Practice az információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos panaszügyek kivizsgálását a Közigazgatás Parlamenti Biztosa (Parliamentary Commissioner for Administration) hatáskörébe utalta. A FOIA 18. Cikkelyének (1) bekezdése az addigi Adatvédelmi Biztos nevét Információs Biztosra változtatta. A FOIA 47-61. Cikkelyei tartalmazzák az Információs Biztosnak a törvény életbeléptetésével, felügyeletével, valamint a panaszok kivizsgálásával kapcsolatos feladatait.

- 2003. februárig a helyi önkormányzatok,
- 2003. júniusig a rendőrség, az ügyészség, a fegyveres erők,
- 2003. októberig az egészségügyi szervek,
- 2004. februárig az iskolák, egyetemek,
- 2004. júniusig minden egyéb közfeladatot ellátó szerv köteles elkészíteni és az Információs Biztosnál jóváhagyni az általa kezelt közérdekű adatok közzétételi listáját.

A közzétételi listák egységes kialakítása érdekében az Információs Biztos 2001 júliusában kiadott egy kérdőívet arra biztatva az érintett szerveket, hogy fogalmazzák meg álláspontjukat a közzétételi listák elkészítésének módszerét, valamint a listák Biztos általi jóváhagyásának kritériumait illetően.

A *Campaign for Freedom of Information* nevű civil szervezet *Response to the Information Commissioner's Consultation Paper on Publication Schemes* címet viselő, 2001 októberében megfogalmazott állásfoglalása⁸ szerint sajátos brit megoldás, hogy a törvény a közzétételi listák tartalmára vonatkozóan nem ír elő semmilyen tartalmi követelményt. Aggályosnak ítélték, hogy az Információs Biztos az általa 2001 júliusában kezdeményezett véleménycserét követően ugyancsak elmulasztotta, hogy útmutatást adjon e kérdésben. A kritika szerint tartalmi követelmények nélkül a kormányzati szervek hajlamosak a legkönnyebb megoldást választani, vagyis a közzétételre a legegyszerűbben kezelhető információkat kiválasztani, esetleg azokat, amelyek elsősorban a szervezetnek hasznosak, vagy egyenesen a már amúgy is közzétett információkat felsorolni.

Érzékelve a törvény hatályba léptetésének nehézségeit, az igazságügyi miniszter és az Információs Biztos elhatározták egy Tanács-

adó Testület⁹ (*Advisory Group on Implementation*) felállítását, mely 2002 januárjában megkezdte működését. A Testület feladatául szánták a közhatalok felkészítésének támogatását, olyan útmutatók elkészítését, melyek alapul szolgálhatnak a megalkotandó közzétételi listák számára. A Testület a FOIA bevezetéséért felelős igazságügyi miniszter munkájának elősegítése érdekében feladatául szánták, hogy:

- kísérje figyelemmel a hatálybalépés előkészületeit;
- ajánlást fogalmazzon meg a legjobb adatkezelési gyakorlat tapasztalatainak közzétételéről és a hivatalokon belül és azok között történő terjesztéséről;
- tanácsot adjon a FOIA felhasználói számára, javaslatokat dolgozzon ki arra, miként növelhető az információszabadsággal kapcsolatos társadalmi igény és tudatosság;
- figyelemmel kísérje és segíti az Információs Biztosnak az előkészületekkel kapcsolatos tevékenységét;
- szakmai továbbképző és oktató tanfolyamok szervezése révén törekedjen a nyilvánosság új kultúráját terjesztetni a közzétételben.

3. A Testület 2002. januári első ülésén¹⁰ napirendjére tűzte az *igazságügyi miniszter vitaanyagát* a közzétételi listák kérdéséről. Az anyag felhívta a figyelmet, hogy általános tapasztalat szerint nő az igény a hivatalokkal szemben, hogy változtatva eddigi gyakorlatukon, aktív információkezelést folytassanak. Törekedni kell arra, hogy a hivatalok szokjanak hozzá, hogy a működésükkel kapcsolatos információk hozzáférhetővé tétele tevékenységük mindennapos menetéhez tartozik. A proaktív adatközlés segít abban is – állapítja meg –, hogy az információszabadság ne egy lehetséges konfrontáció intézménye le-

gyen a hivatalok és az adatkérők között.

Az Információs Biztos nemcsak jóváhagyni és meghatározott időn belül felülvizsgálni köteles minden egyes közfeladatot ellátó szerv közzétételi listáját, de vizsgálatot indíthat minden olyan esetben, amikor egy hivatal nem tesz eleget a közzétételi kötelezettségének.

A vitaanyag hangsúlyozta: egy körültekintő és szigorú közzétételi lista nemcsak a hivatalok *átláthatóságát* növeli, hanem a velük és működésükkel kapcsolatos *közbizalmat* is. Ennél kézzelfoghatóbb haszon adódik abból, hogy csökken a hivataloknak az adatkérések teljesítésével kapcsolatos munkaterhe részben azért, hogy a keresett információ elérhető a listák által, részben pedig azért, mert így az adat hozzáférhetővé tétele már zöld jelzést kapott, s ezzel megtagadható annak vizsgálata, hogy az információ nem tartozik-e a kivételek közé, és ugyancsak megtagadható az ún. közérdek-teszt.

A dokumentum szerint az információk kötelező közzétételének további *kedvező következményei*:

- jobb kommunikáció a közvéleménnyel, a civil szervezetekkel, melyek így tájékozottabbak lehetnek az őket érintő döntések körülmenyeiről;
- tájékozottabb sajtó, mely segít javítani a hivatalok reputációját;
- kevesebb fellebbezés a hivatali döntések ellen, amely csökkenti a folyó költségeket;
- jobb irat- és információ-kezelés.

A munkaanyag álláspontja szerint a Testületnek fontos szerepet kell játszania a közzétételi listák összeállításának útmutatókkal és egyéb módon való segítségével és azok tartalmának kialakításában.

4. 2002 júliusára az Igazságügyi Minisztérium elkészített egy *útmu-*

⁸ <http://www.cfoi.org.uk/pdf/pubschresponse.pdf>

⁹ A 23 tagú Testületben vezető állami tisztviselőkön (köztük az Információs Biztos) kívül helyet kaptak a legtekintélyesebb civil szervezetek vezetői, független szakértők, szakmai tanácsadók.

¹⁰ A Testület működése – példás összhangban annak céljával – nyomon követhető az Igazságügyi Minisztérium honlapján: <http://www.lcd.gov.uk/agimfoia.htm>.

tatót a kormányzati szervek és a nem-kormányzati jellegű, közfeladatot ellátó szervezeteknek¹¹ (Guidance for Government Departments and non-Departmental Public Bodies), melyben megfontolandó javaslatokat fogalmazott meg e szervek számára a közzétételi listáik összeállításához. Tekintettel arra, hogy az érintett szervek igen sokfélék, az útmutató a legfontosabb, általános jellegű javaslatokat tartalmazta. Ezek segítségével e szervezeteknek 2002. szeptember 30-ig kellett elkészíteni saját listáikat és ezt követően jóváhagyásra megküldeni az Információs Biztosnak.

Az útmutató leszögezi: a kormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek a közérdekre kell tekintettel lenniük, amikor összeállítják közzétételi listáikat. Gondolniuk kell ugyanakkor arra is, hogy a kezelésükben lévő egyes információk mikortól érhetők majd el. Politikai döntésekre vonatkozó tények és elemzések például általában a döntés nyilvánosságra kerülését követően. Testületi ülésekkel kapcsolatos dokumentumok egy része hetekkel vagy hónapokkal az ülést megelőzően, másik része ennyi idővel azt követően teendő közzé. Az időpontok meghatározásánál érdemes tekintettel lenni a jegyzőkönyvek jóváhagyására. A listának minden egyes információ esetében tartalmaznia kell a közzététel időpontját. A dokumentum *összefoglalja az Igazságügyi Minisztériumnak a közzétételi listákkal kapcsolatos valamennyi javaslatát:*

a) A közzétételi listák tartalmára vonatkozóan:

– Elvárható, hogy minden közzétételi lista tartalmazza azokat a tájékoztató anyagokat (szabályzatokat, eljárási rendet, belső útmutatókat és hasonló dokumentumokat), amelyek bemutatják az *adott szervezet* kapcsolatát más hivatali és egyéb szervekkel.

– Közzéteendő a szervezet tevékenységének háttere: szervezeti döntéseket megalapozó tények és elemzések. Ezek nyilvánosságát már a Code of Practice on Access to Government Information is előírta, és indokolt a közzétételi listákra is felvenni.

Hasonló a helyzet a *szervezet működésével kapcsolatos* adatokat illetően: a közzétételi listának tartalmaznia kell mindazon adatokat, amelyek bemutatják a szervezet működését, ennek költségeit, vezető személyeit, milyen módon lehet a szervezet működése ellen panaszt tenni, melyek a jogorvoslati lehetőségek. Közzé kell tenni, hogy mely tevékenységeket lát el a szervezet, melyek a céljai, működésének követelményei, eredményei.

– A tevékenységével kapcsolatosan nyilvánossá kell tenni

- a *hivatal* szerepével, feladatkörével, irányításával, szervezeti felépítésével kapcsolatos adatokat, a meghatározott *feladatok ellátásáért felelős személyek* nevét, elérhetőségét;
- a *vezető testületek* működésével kapcsolatos információkat: ez magában foglalhatja a napirendeket, jegyzőkönyveket, összefoglalókat;
- a szervezet *céljait*, ideértve a működésének követelményeit, a pénzügyi terv végrehajtását ennek eredményeit, a mindezekkel kapcsolatos összehasonlító adatokat;
- a szervezet *bevételi forrásait*, a források felhasználásának eredményességét feladatkörök szerint bontva.

– Az előbbieken felsorolt információkat az egyes szervezetek gyakorta foglalják össze éves jelentésben vagy más hasonló jellegű dokumentumban. Ezek közzététele indokolt.

A kormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervezetek határozni-

uk kell arról, hogy *ki fog döntést hozni a közzéteendő adatfajtákról*. Az érdeklődők ugyanis így szerezhetnek tudomást arról, hogy ki a felelős a kért adatok elérhetőségének biztosításáért.

– A kormányzati és nem-kormányzati közfeladatot ellátó szervezeteknek azt is meg kell fontolniuk, mely testületi üléseik esetében helyénvaló közzétenni a tervezett *napirendet*, az *előterjesztéseket*, a jegyzőkönyvet vagy összefoglalót.

– A *minisztériumi körlevelek* egy része nyilvánvalóan közzétehető, miként erre példa számos kormányzati szerv honlapja.

– Indokolt, hogy a közzétételi listák tartalmazzák az *Információs Biztosnak* a FOIA-val és az 1998-ban elfogadott Adatvédelmi Törvénnyel, a *Parlament* *Ombudsmannak* pedig a Code of Practice on Access to Government Information-nel kapcsolatos *állásfoglalásait*. Amennyiben ezek már nyilvánosak, megfelelő linkekkel elég utalni rájuk. Ugyancsak megfontolandó, hogy a közzétételi listák tartalmazzák azokat az információkat, amelyek a Környezeti Információk Szabályzatának¹² a kormányzati szervek általi megsértésére vonatkoznak.

– Ugyancsak kívánatos, hogy a kormányzati szervek honlapjain hozzáférhető legyenek *más szervezetek, testületeknek e szervezetre vonatkozó határozatai*.

– Minden olyan esetben helyénvaló közzétenni a kormányzati szerv *döntésének indokait*, amikor a döntés sokakat érint. Az indokok közzététele még olyan egyedi döntéseknél is szükséges, amelyek precedenst teremtenek, vagy lényegesen eltérnek a hasonló ügyekben korábban követett gyakorlattól.

– A miniszterek és a vezető tisztviselők *beszédeit* ugyancsak helyes automatikusan közzétenni, ahogy ezt számos minisztérium sajtóirodája jelenleg is teszi.

¹¹ http://www.lcd.gov.uk/foi/cgpb_guide.htm

¹² Az Egyesült Királyság e jogszabály (The Environmental Information Regulations 1992) elfogadásával tett eleget az Európai Unió Tanácsa 90/313/EEC direktívájában (on the freedom of access to information on the environment) foglalt kötelezettségének

– A közvélemény jobb tájékoztatóását segíti, ha minden egyes szerv közléseszi azoknak a *jogszabályoknak a listáját*, mely a saját működésére vonatkozik. Az Egyesült Királyság jogszabályainak közzétételére a Kormány Hivatalának részét képező állami nyomda [Her Majesty's Stationery Office (HMSO)] feladata, ezért a jogszabályok részleteit illetően elegendő ennek honlapjára utalni.

– A *törvénytervezetek*, valamint ezek indokolásai megtalálhatók a Parlament honlapján, tehát ezekre is elegendő a hivatkozás.

– Helyes, ha hivatalok közzéteszik a különböző *vizsgálati dokumentumok* (Command Papers) részleteit, az ún. Fehér Könyveket, Zöld Könyveket. Az összes ilyen dokumentum listáját a HMSO köteles a saját honlapján nyilvánosságra hozni.

– Eltérő rendelkezés hiányában a kormányzati szervek honlapján elérhetővé kell tenni a *nemzetközi egyezmények, szerződések dokumentumait*, valamint az Európai Közösség releváns dokumentumainak leltárát.

– A lehető legnagyobb nyilvánosságot kell biztosítani a *hivatali beszerzésekkel*, a támogatások elosztásával, a hitelekkel, kezességvállalásokkal kapcsolatban, és a mindezekkel kapcsolatos *háttér információkat* illetően.

– Minden olyan esetben, amikor egy információt egyéni kérelemre a hivatal korábban már hozzáférhetővé tett, érdemes megfontolni, nem fűződik e közérdek annak közzétételéhez, és a közzétételi listára való felvételéhez.

b) Az útmutató kitér az *adatközlés módjára* is. Javasolja, hogy a közzétételi listák, illetőleg az abban felsorolt információk megismerését a hivatalok lehetőség szerint biztosítsák más nyelveken (Braille írással, wales-i nyelven), elektronikus formában és papíron, stb. A többféle közzétételi módot a hivatal normális működéseként kell felfogni.

c) Az útmutató felhívja a figyelmet arra, hogy tekintettel a kormányzati szervek által kezelt infor-

mációk közérdekű jellegére, rendkívül hasznos volna az érintett *érdekképviseleti szervekkel lefolytatandó konzultáció*. Ezek a véleménycserék többféle módon is elképzelhetők: írásban, szemináriumokon, az interneten.

d) Az információközlés költségével kapcsolatosan az anyag leszögezi, hogy a FOIA nem tartalmaz olyan szabályt, mely szerint a közzétételi listákhoz a *költségtérítésre vonatkozó szabályzatot* is kellene csatolni, csak azt, hogy a közzétételi listának tartalmaznia kell, hogy az egyes adatfajták költségtérítés ellenében, vagy pedig ingyenesen ismerhetők meg. Az adatkezelő szervezetek helyesen járnak el, ha közzétételi listáik összeállításakor, kialakítják a költségtérítésre vonatkozó elveiket.

e) Az *Információs Biztos* jelezte, hogy a közzétételi listákat – legalábbis eleinte – három évente *felülvizsgálja*, később pedig legalább öt évente. Felkéri a szervezeteket, hogy minden esetben jelezzék, ha kiegészítik a közzétételi listáikat, és kérik a jóváhagyását, ha valamely adatfajtát törölni akarnak a listáról.

f) Végül az útmutató hangsúlyozza, hogy amikor a kormányzati szervek és a nem-kormányzati közfeladatot ellátó szervek elkészítik a közzétételi listáikat, tudniuk kell, hogy e listák a nyilvánosság eszközei, melyek fokozzák az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és javítják a döntéshozatali eljárást. A listák erősítik a bizalmat a kormányzat és a választók között. A közfeladatot ellátó szervek helyesen járnak el, ha figyelemmel kísérik külföldi társ-szervezeteiknek az információszabadsággal kapcsolatos tapasztalatait.

5. 2002 novemberében az *igazságügyi miniszter beszámolt* a Parlament előtt a FOIA bevezetését előkészítő folyamat első évéről. A több mint 60 oldalas – mellékletekkel kiegészített – beszámoló részletesen tárgyalta a FOIA hatálybaléptetésével kapcsolatos felkészülést. A beszámoló hangsú-

lyozta: a bevezetés legfontosabb elemei, hogy a hivatalok vezető tisztségviselői felismerjék ezzel kapcsolatos felelősségüket, és létrehozzanak egy olyan koherens szervezeti struktúrát, amely el tudja látni az információszabadság „működtetésével” összefüggő teendőket. Az információszabadság helyi felelőseinek dolga lesz, hogy kialakítsák az adatkezelés és az adatkérések teljesítésének világos eljárási rendjét, a közzétételi listák tartalmával kapcsolatos kérdéseket bocsássák nyilvános tanácskozások elé, és a hivatal munkatársai számára felkészítő tanfolyamokat szervezzenek.

A jelentés részletesen ismertette a *felkészüléssel kapcsolatos legjobb tapasztalatokat*, valamint az *Információs Biztos tevékenységét*. A Biztos legfőbb teendője volt, hogy segítse a közzétételi listák összeállítását, és hogy támogassa azoknak a módszereknek a terjesztését, amelyek növelik a hivatalok tájékozottságát. A megnövekedett feladatok miatt a Biztos hivatalát mintegy 50 fővel bővíteni kellett, külön csoportot létrehozva a közzétételi listákkal kapcsolatos teendők ellátására. A Biztos 2002 februárjában a közzétételi listákkal kapcsolatosan kiadott tájékoztatójában összefoglalta a listák tartalmára és a közzéteendő adatok osztályozására vonatkozó álláspontját. Az anyagot számos fontos egyéb módszertani javaslat egészítette ki. Egyebek mellett felhívta a figyelmet arra, hogy milyen fontos meghatározni azokat a kulcsszereplőket, akiknek a feladata lesz a közzéteendő adatok körének meghatározása. Az elmúlt év folyamán a Biztos feladata volt áttekinteni az ún. *kísérleti listákat*. Központi kormányzati szinten öt ilyen készült el, melyeket 2002 elején tettek közzé. A helyi önkormányzatok közül pedig hét készített hasonlókat. A tapasztalatok azt mutatták, hogy az eltérő méretek és feladatok miatt itt többféle megközelítés is lehetséges.

A közzétételi listák mellett a Biztos másik fontos feladata volt segíteni a hivatalok felkészülését. A

Biztos és munkatársai egy év leforgása alatt közel 200 rendezvényen vettek részt: a közzététel számára szervezett országos konferenciákon, az Igazságügyi Minisztérium által szervezett országjáráson, számos szemináriumon, a köz- és a magánszféra képviselőivel folytatott megbeszéléseken.

A jelentés beszámolt az Igazságügyi Minisztérium felkészítő munkájáról is. A minisztérium az *egész országra kiterjedő konzultációk* (Roadshows) szervezésével igyekezett a közzététel majdani felelősei számára szakmai segítséget nyújtani. A szemináriumok ingyenesek voltak és azt célozták, hogy a helyi és a regionális szervezetek azokat a vezető köztisztviselőket tájékoztassák, akik a törvény életbeléptetéséért majd felelősek lesznek. A minisztérium munkatársai elsősorban arra hívták fel a figyelmet, hogy lényeges változások szükségesek a hivatalok mindennapi munkájában, olyanokra, amelyek a normális működés részévé teszik a nyilvánosságot. Az összesen több száz érintett részére szervezett szeminárium-sorozaton a minisztériumi munkatársakon kívül részt vettek neves szakértők, az Információs Biztos stábjában, a miniszter Tanácsadó Testületének tagjai.

6. Az Információs Biztos 2003 elején összeállította és februárban közzétette a *Publication Schemes*.

Guidance and Methodolgy című munkaanyagát.¹³ Ebben a Biztos részletesen ismertette a listák tartalmával, a közzéteendő információk osztályozásának módjával kapcsolatos javaslatait. Felhívta az adatkezelő szervek figyelmét, hogy jól lehet az információknak az interneten történő elektronikus közzététele kiváló lehetőség azok elérhetőségének széleskörű biztosítására, nem szabad elfeledkezni arról, hogy még vannak sokan olyanok, akinek nincs internet hozzáférésük, vagy nem tudják, esetleg nem akarják ezt az eszközt igénybe venni. Ezért számukra lehetővé kell tenni, hogy a közzétételi listákat, valamint a hivatalok által kezelt közérdekű adatokat más, hagyományos módon megismerhessék.

A Biztos kifejtette álláspontját néhány a FOIA-ban nem eléggé precízen használt fogalommal kapcsolatosan, hogy ezzel is segítse a hivatalok egységes jogértelmezését. Álláspontja szerint például a törvényben foglalt kivételeket megszorítóan kell értelmezni, ez azt jelenti, hogy a megismerési jog korlátozásakor az adatkezelő nem az egész dokumentumot, hanem annak csak azokat az adatait tarthatja vissza, amelyek a törvény alapján valóban a kivételek közé számítnak.

Az útmutató részletesen taglalta, *milyen módon* kell a közzétételi listákat a szervezeteknek a Biztoshoz

benyújtani, és nyomtatékkal felhívta a figyelmet arra, hogy a közzétételi listák összeállításával és karbantartásával a hivataloknak megfelelő személyeket kell megbízniuk, lehetőleg olyanokat, akiknek csakis ez a feladatuk. Tekintettel a döntően elektronikus közzétételre, bölcs dolog, ha e személyzet részben informatikusokból áll. E munkához pedig biztosítani kell a megfelelő *anyagi-technikai forrásokat és eszközöket*. E személyek kiválasztásakor érdemes tekintetbe venni, hogy szót értsenek és együttműködjenek a hivatali vezetés minden szintjével. A Biztos álláspontja szerint hasznos továbbá, ha a hivatalok a listák összeállítása előtt gondosan áttekintik az általuk kezelt adatfajtákat, mert ezzel megkönnyítik a döntést, hogy közülük melyeket indokolt a listákra felvenni.

A FOIA életbeléptetésének előkészületei 2004-ben is folytatódtak. A közzétételi listák összeállítása és az Információs Biztos általi jóváhagyása – az Igazságügyi Minisztérium¹⁴ által megszabott menetrendnek megfelelően 2004 júniusában lezárult, és 2005. január 1-jén életbe lép a világ talán egyik legalaposabban előkészített információszabadság-törvénye, amely az elektronikus információszabadság terén bizonyára mintául szolgálhat mások számára.

¹³ <http://www.informationcommissioner.gov.uk>

¹⁴ A brit alkotmányos reform keretében 2003 nyarán létrehoztak egy új minisztériumot, melynek neve: Department for Constitutional Affairs, és amely számos feladatot, így a FOIA életbeléptetésének előkészületeivel kapcsolatosakat is átvette az Igazságügyi Minisztériumtól.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

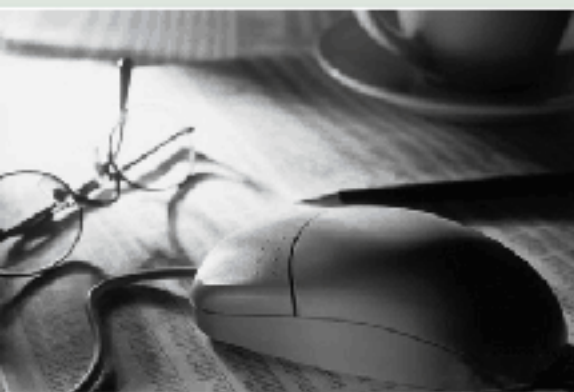
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás