

**Információs szabadság az Európai Unióban
Hazai tanulságok**

Szerkesztette:
Berényi Judit és Takács Gyula

Ez a Műhelytanulmány a KOPINT-DATORG Rt-nél a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium megbízásából 2004 májusában „Az információs szabadság (**Freedom of Information**) európai uniós gyakorlatának feltérképezése” címmel készült tanulmány átdolgozott, rövidített változata, lezárva 2004 októberben.

Sorozatszerkesztő:

Pásztori Veronika

ISSN 0866-3653
ISBN 963 7260 02 1

KOPINT-DATORG
Konjunktúra-, Piackutató és
Számítástechnikai Rt.

Információs szabadság az Európai Unióban
Hazai tanulságok

Szerkesztette:
Berényi Judit és Takács Gyula

Budapest, 2004. november

Az eredeti tanulmányt készítő munkacsoport:

Berényi Judit
Bogóné Jehoda Rozália (a munkacsoport vezetője)
Havasi Éva
Karger-Kocsis László
Somogyi Dorottya
Takács Gyula

TARTALOM

A FOI JELENTŐSÉGE AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOMBAN	5
Az adatkezelés nyilvánosságának kulcskérdései	7
A hozzáférés és az adatbiztonság technikai kérdései	10
AZ INFORMÁCIÓS SZABADSÁG AZ EURÓPAI UNIÓ GYAKORLATÁBAN	10
Fordulat az EU intézmények információs szabadsághoz való viszonyulásában	11
Az integrációs alapszerződés újabb módosítása és a FOI	13
A Bizottság Zöld Könyve a közületi szektor információinak jelentőségéről és ezek kereskedelmi célú hasznosításáról	14
Új EU-szabályozások az információs szabadság tárgyában	16
AZ INFORMÁCIÓS SZABADSÁG ÉRVÉNYRE JUTÁSA EURÓPÁBAN – HASONLÓ MEGKÖZELÍTÉS, SAJÁTOS NEMZETI MEGOLDÁSOK	20
MAGYAR VONATKOZÁSÚ KÖVETKEZTETÉSEK	25
FELHASZNÁLT IRODALOM	28

A FOI jelentősége az információs társadalomban

Az információs szabadság (a továbbiakban a közkeletű angol rövidítést használva FOI – Freedom of Information) kifejezés nem politikai jelszó, hanem egy olyan jogintézményt jelöl, amely az információs társadalom kiépülésével egyre szélesebb körben megvalósítható. Nem „csupán” a vélemény és sajtószabadságot értjük alatta, hanem azt is, hogy az e-kormányzás módszereinek fejlődésével párhuzamosan a polgárok és a vállalatok esélyt kapnak a társadalom ügyeiben való „informált részvételre,” az államapparátus intézményeiben keletkező információkhoz való hozzáférés révén.

A FOI a vélemény- és sajtószabadság párja, passzív oldala. Ha a társadalomban a szabad véleménynyilvánítás olyan norma, amelyet az ENSZ az alapvető emberi jogok közé sorolt, akkor logikusan a szabad informálódás joga is megkövetelhető. A hagyományos tömegtájékoztatásból való kiábrándulás és az új, alapvetően független elektronikus médium, az internet megjelenése maga is fokozta az információs szabadság iránti igényt. A világhálón bárki megnyilvánulhat, és véleményét mindenki számára hozzáférhetővé teheti. Az internet, az aktív résztvevők nagy számának köszönhetően, mára korunk leggyorsabb hírforrásának számít. Noha a decentralizált, hálózatos jelleg egyúttal a web egészének tárgyilagosságát szolgálja, ennek gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban súlyos aggályok merültek fel.

A hatalmas elérhető adathalmazt a feldolgozáshoz előbb meg kell szűrni, s ebben az emberi és a szoftveres közvetítőknek (pl. keresőknek) számtalan lehetősége nyílik arra, hogy az információkat saját rejtett céljaiknak megfelelően tálalják, torzítsák. Az állam és a vállalati szektor a magánszemélyekkel szemben jelenleg behozhatatlanul több, a döntéseket támogató meta-információt birtokol. A felhasználói profilok gyűjtése, a titkosítási eljárások használatának törvényi akadályozása, és a magánjellegű online tartalmak

megfigyelése egyaránt csorbítja az internet mint unikális médium személyes és közösségi hasznát.¹

E veszélyek elhárítására a civil társadalom a „digitális emberi jogok” (digital human rights) érvényesítését szorgalmazza, mely lényegében az internet-hozzáférés, az online szólás- és egyesülési szabadság, és a bizalmas kommunikációhoz való jog együttese.² A jogosultság azonban csak elvi lehetőséget teremt az információs szabadságra; a gyakorlatban leginkább a korral haladni képesek és a különféle hátrányoktól sújtva leszakadó csoportok között húzódó digitális szakadék (digital divide) képe tárul elénk. A szakadék részben a fizikai infrastruktúra hiányában (illetve fejletlenségében) rejlik, de az is fontos szempont, hogy rendelkeznek-e az állampolgárok kellő digitális írástudással (digital literacy). Az emberek csak megfelelő jogi, anyagi, technikai és infrastrukturális lehetőségek, valamint kellő érdeklődés és ismeretek birtokában tudnak igazán élni az információs szabadsággal, ami viszont a mai, gyorsan változó környezetben előfeltétele annak, hogy a jövőben is élhessenek vele.

Bár e pozitív visszacsatolású folyamat középtávon is a társadalom információs kettészakadását, a digitális szakadék mélyülését vetíti előre, olyan folyamatok is megindultak, amelyek segítik a leszakadók bekapcsolódását az információs társadalomba.

Az információs társadalom egyik katalizátora az üzleti szférából ered. Az integrált vállalatirányítási rendszerek összekapcsolása eladó és vevő között gyors reakcióidőt tesz lehetővé, ugyanakkor megköveteli az eltérő rendszerek együttműködését. Az ún. interoperabilitás feltétele, hogy az adatok mindkét oldalon szigorú struktúrában, „felcímkézve”, és a struktúrát leíró metaadatokkal együtt

¹ <http://world-information.org/wio/readme/992006886/>

² <http://www.freedomtocare.org/page1.htm#about%20us>

álljanak rendelkezésre. Minél inkább szabványosak e metanyelvek, annál simább és automatikusabb az egyébként különböző programok és azok egyedi adatformátumai közötti kommunikáció. A szabványosítás üzleti, szakmai és civil összefogással zajlik, s víziójában az egyik fő koordinátor szervezet, a W3C,³ a technikának az egész világhálóra való kiterjesztését szorgalmazza. Ez az ún. szemantikus web, amely az internetes tartalmak bizonyos mértékű strukturálása árán a neki feltett kérdéseket „értelmezve” képes új relációkat, következtetéseket produkálni, az áttekinthetetlen adathalmazokból információ értékű összefüggéseket szolgáltatni. Esetünkben ez nem jelent mást, mint hogy a weben a ma szükségesnél kevesebb gyakorlattal is sokkal gyorsabban, egyszerűbben és olcsóbban juthat majd el bárki az őt érdeklő információkhoz.

Az információs társadalom másik nagy ígérete az állam hozzájárulása az információs szabadsághoz a birtokában lévő információk minden állampolgár számára hozzáférhetővé tételével, melyhez az e-kormányzat fejlődő módszereit is felhasználja. Ezáltal a polgárok és a vállalatok egyrészt esélyt kapnak a társadalom ügyeiben való „informált részvételre”, másrészt egyenként is részesülhetnek a közpénzekből létrejött adatvagyon hasznáiból.

Az állam a modern IKT hasznosításában élen járva kultúrát teremt a tágabb értelemben vett információs szabadsághoz is. Miközben informál, vagy interaktív és tranzakciós szintű e-kormányzati szolgáltatásokat nyújt, törekszik az államigazgatási szervek közt megosztott adatbázisok adatbiztonságára és interoperabilitására – mindezt jó esetben példaértékű színvonalon.

Bár a világon sorra születnek a közszféra információinak minden állampolgár számára hozzáférhetővé tételét előíró törvények, ezek változatossága buktatókat sejtet, és a gyakorlatba történő átültetésük is meglehetősen nehézkesen halad előre. Ennek legfőbb oka

az, hogy az államapparátus nem siet lemondani a tudás egyedüli birtokosának szerepköréből adódó előnyeiről, természetéből adódóan nem szereti, ha belelátnak a kártyáiba. Ugyanakkor a legtöbb kormány nem szívesen vállalja fel, hogy nyíltan megsértse valamilyen szabadságjogot, ezért – bár kodifikálja a FOI-it – megvalósításának feltételrendszerét nem iparkodik kialakítani, az információszabadság általános szabályait bonyolult érvekkel alátámasztott kivételekkel igyekszik korlátozni. Nemritkán irreálisan magas árat kér a kiadandó információkért, vagy egyszerűen csak nem propagálja, „agyonhallgatja” az aktákba való betekintés lehetőségeit.

³ <http://www.w3c.org>

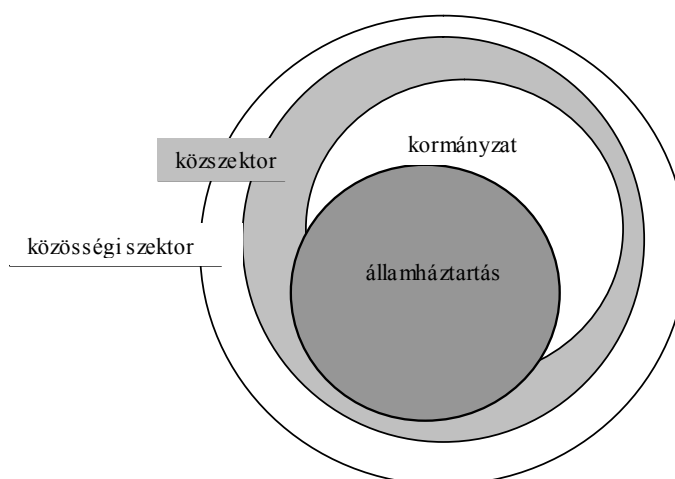
Az adatkezelés nyilvánosságának kulcskérdései

A döntéshozóknak először azt kell tisztázniuk, hogy az intézmények mely körét kötelezi a birtokában lévő információk közzétételére, és ez alól milyen alapon mely kivételekkel lehet, vagy szükséges élni. Megfontolandó az is, hogy az információkat ingyenesen vagy fizetség ellenében bocsátja közre, és a díjakat milyen elvek szerint alakítja.

Egy FOI törvény *alanyi hatálya* kiterjedhet a legszűkebben vett államháztartás intézményeire, vagy akár a legtágabban értelmezett közösségi szektorra is. A kormányzati szektor lehet részben szűkebb, részben bővebb, mint az államháztartás. Szűkebb annyiban, hogy nem tartalmazza azokat a piaci termelőket, amelyek – bizonyos megfontolásokból – a jogi értelemben vett államháztartás körében maradnak. Ilyenek lehetnek például bizonyos kommunális feladatokat piaci alapon végző, az önkormányzatoktól szervezetileg nem levált egységek (vízművek, építőipari részlegek, stb.). Bővebb annyiban, hogy ide sorolhatók az olyan szervezetek (pl. közala-

pítványok és más, közpénzekből működő non-profit intézmények), amelyek tevékenységét közvetlenül, vagy közvetve, de több mint 50 százalékban közpénzek finanszírozzák. Többnyire a kormányzati szektorba tartoznak az állami vagyon menedzselését végző szervezetek (az állami vagyon privatizációjával, az államadósság menedzselésével foglalkozó szervezetek) még akkor is, ha azok vállalati, vagy pénzügyi formában működnek. A statisztika viszont nem sorolja a kormányzati szektorba a politikai pártok, egyházak tevékenységét még akkor sem, ha azokat nagyrészt közpénzek tartják fenn. A közszeztort (public sector) gyakran éppen a közösségi információk forrásaként definiálják, – ide sorolhatók a nemzetközi vagy nemzetek feletti szervezetek is (pl. Világbank; az EU intézményei) –, míg a közösségi szektor köre még tágabb lehet azáltal, hogy felöleli mindazokat a vállalkozásokat, amelyek többségi közösségi tulajdonban vannak (1. ábra).

A közsféra szintjei⁴



⁴ Az állami adatvagyon hasznosítása: nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai alkalmazásra – KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 2001.

Az EU 1998-ban elkészült, „A közszektor információi: kulcsfontosságú forrás Európa számára” című Zöld Könyve⁵ nyomán kialakult vita résztvevői a köz- és piaci feltételek mellett működő intézmények közötti határt az információs tartalomipar versenyhelyzete alapján keresik: azon szervezeteket javasolt a közszektorba sorolni, amelyek nincsenek kivéve az információs piac versenyének. Részükről, az információk gyűjtése és feldolgozása során, nem kell betartani az információs tartalomiparra vonatkozó szabályozásokat, és nem kell viselni ezek költségeit, ezért jogos, ha az ilyen módon rendelkezésre álló információkat a társadalom szabadon használhatja.

A fenti, jogi természetű kérdéseken túlmenően az információs szabadságot megcélzó állam és szervei az alábbi, „személyes érintettséget” hordozó akadályokkal is szembeüthetnek.

- Rövid távon a vezetés túl elfoglalt lehet a szemlélet, a hivatali gyakorlat és/vagy a jogszabályok újraformálásához, azaz nem járja be saját hatáskörét, vagy az intézmény más/felettes szerv döntésére vagy eligazítására vár.
- Visszatartó erő lehet, ha az államháztartás bevételekhez kíván jutni az információs szolgáltatásból. Rosszabb esetben ennek az oka, hogy az állam aktuálisan túlzottan forráshiányos. Jobb esetben úgy véli, hogy az információ előállításának költségét nem fair az adófizetők összességére terhelni, viszont e probléma komplexitása elhalasztja a jogszabályi reformot.
- Egy szervezet sem szereti munkarendjét, félkész információit kiszolgáltatni a kritikusainak (sajtó, ellenzék, a legitimitásért versengő más kormányzati, vagy civil szervezetek).

- Sajnos az is előfordulhat, hogy rejtegetni valói (pl. korrupció) miatt szeretné a politika a konkrét esetekben maga eldönteni, hogy mibe enged bepillantást, s ezért késlekedik az általános szabályozással.

A FOI tárgyat illetően az utóbbi évtizedben az az elterjedt alapelv, hogy a közösségi információk nyilvánosak, és a bizonyítás terhe azé, aki az információt valamiért titkolni szeretné. Az információ tárgyát és felhasználását érintő aggályok rendszerint a következőkre vezethetők vissza:

- az információ közérdekűsége nem nyilvánvaló;
- az információ közzététele magánérdeket sérthet („személyes adatok védelme”);
- az információ közzététele közérdeket sérthet, mert
 - a társadalom tagjainak a megismert információra alapozott, saját egyéni hasznukat szolgáló döntései a közösség egészének (a gazdaság, a környezet vagy akár a közhangulat) kárára válnának (játékelméleti probléma),
 - az információ terroristák fegyverévé válhat, vagy
 - az információ egyéb nemzetbiztonsági érdeket sért.

A jogi szabályozás legfőbb dilemmája abban áll, hogy méltányolandó köz- és magánérdekek egyaránt felhozhatók az információk terjesztése és annak korlátozása mellett. A különböző érvek társadalmi szempontból vett fontossága erősen függ az információ felhasználási céljától, viszont immanens természete miatt az információk elterjedését nehéz szabályozni. Nehéz differenciálni a felhasználási célok között, vagy megakadályozni, hogy az egyszer nyilvánosságra hozott információk ne kerülhessenek felhasználásra további, az eredetétől eltérő célokra is.

Bár a kivételek országonként változóak, pontos azonosításuk, s egyúttal a szükséges minimumra szűkítésük logikus válasz néhány korábbi esetre, ahol – főként angolszász jog-

⁵ „Public Sector information: A key resource for Europe” (The EC Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM(1998) 585. (ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_en.pdf))

rendszerekben – állami tisztviselők a némi-képp ellentmondó jogszabályok szankcióitól fenyegetve is a közérdekre való figyelemmel a közvélemény tájékoztatása mellett döntöttek⁶. A kivételek kiegészítéseként fogható fel, hogy a legtöbb ország joga bizonyos esetekben az információ visszatartásához megköveteli a kiadása által okozott károk bizonyítását (test of harm), és néhol azt is mérlegelni kell, hogy az így keletkező kár vajon nagyobb volna-e, mint az, amit az információ visszatartása okoz.

A személyes adatok terén a kulcs „az egyén, az állampolgár tulajdonjoga nemcsak saját adataihoz, hanem minden olyan ügyéhez, amely az ő igényeit, boldogulását szolgálja, nem sérti mások jogos érdekeit, az életét befolyásoló hatósági folyamatok során alakul. Joga a betekintés minden, az állampolgárt közvetve vagy közvetlenül érintő társadalmi eljárásba [...] Joga van személyes és közösségi autonómiájának védelmére minden olyan esetben, amikor az más személyek és közösségek autonómiáját nem sérti.”⁷

A jogalkotók következő dilemmája a *hozzáférés ára*. Az ingyenes hozzáféréssel szemben felvethető, hogy nem feltétlenül azok élvezik a közpénzekből, vagy közszabályozás által elrendelten gyűjtött információk ingyenességét, akik erre valóban jogosultak lennének. Az ingyenes alapinformációk továbbfeldolgozásából realizált többletprofitot jellemzően az információs tartalompiacokon monopolhelyzetben lévő multinacionális vállalatok realizálják.

A kérelmezők közötti differenciálásra jó példa az amerikai FOI törvény:

- Nem üzleti kérvényezőnek az információt szolgáltató hivatal első két munkórója és az első 100 oldal másolása ingyenes.

- Oktatás, vagy nem üzleti célú kutatás céljából történő adatgyűjtésnél a hivatal kérésre a díjat elengedi.
- Automatikusan mentesül a díjfizetés alól az, akinek az adatkérése „valószínűleg jelentősen hozzájárul a közvéleménynek a kormányzat működését és tevékenységeit illető ismereteihez, és a kutatás nem elsősorban az adatkérő üzleti érdekeit szolgálja.”⁸

⁶ pl.: The Significance of the Clive Ponting case – <http://www.freedomtocare.org/page110.htm>

⁷ Vámos Tibor: A neumann-i örökség tanulságai – <http://www.matud.iif.hu/03dec/012.html>

⁸ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/guide.html>

A hozzáférés és az adatbiztonság technikai kérdései

Az információs szabadság gyakorlati megvalósítása során a cél a lehető leghatékonyabb információáramlás átlátható, online (is) működő rendszerének kialakítása, amelyhez figyelembe kell venni, hogy:

- a kor megköveteli az elektronikus adatbázisok létrehozását,
- a közzététel leggyorsabb és hosszú távon a legolcsóbb médiuma az internet,
- gyakorlatilag minden intézménynél egyaránt születik publikus és titkos információ,
- az adatbázisokat felépítő információkat a keletkezés helye szerinti szervezet tudja a legmegfelelőbben gondozni (pl. a leggyorsabban frissíteni),
- az érdekeltek a gyakorlatban nem feltétlenül jutnak hozzá a kellő információkhoz („tudásbeli szakadék”).

Ennek megfelelően az e-kormányzatnak az alábbi követelményeket kell megoldania:

- szelektív hozzáférés a titkos és nyilvános adatokat egyaránt tartalmazó online adatbázisokhoz:
 - ~ jogosultsági szintek meghatározása;
 - ~ ne tudjon valaki a jogos hozzáféréseken keresztül betörni az azonos adatbázisban tárolt, de előle elzárt adatokhoz;
- az adatbázisok logikus összekötése;
- a tudásbeli, ill. a digitális szakadék áthidalása:
 - ~ aktív PR és oktatás,
 - ~ digitális infrastruktúra (lehetőleg ingyenes) biztosítása,
 - ~ felhasználóbarát keresés lehetősége az adatbázisokban (metaadatbázisokon keresztül és/vagy keresőmotorokkal),
- a megvehető online információk kifizetésének (online) infrastruktúrája,
- a fentiek jogi szabályozása.

Az információs szabadság az Európai Unió gyakorlatában

Az információs szabadság szabályozása hosszú ideig úgyszólván teljesen kívül maradt az EU (EK) intézményeinek hatáskörén. Ezek az intézmények sokáig egyáltalán nem írtak elő EU-szintű kötelező érvényű, a FOI-val kapcsolatos szabályozásokat – rendeleteket, direktívákat, határozatokat – vagy elvárásokat a tagállamok felé. Maguk az integrációs intézmények sem voltak alárendelve az információs szabadságot biztosítani hivatott általános érvényű közösségi előírásnak. Az információkhoz való hozzáférést minden intézmény külön-külön, saját hatáskörben szabályozta.

Az eredeti integrációs alapszerződés ugyanis semmilyen ilyen tartalmú alapvető vagy közös célkitűzést nem tartalmazott. Az integráció egészen a kilencvenes évekig nem terjedt ki a politikai szférára, csupán a gazdaságot,

annak is bizonyos szegmenseit fogta át. Márpedig a FOI alapvetően politikai jellegű szabályozásokat igényel még akkor is, ha bizonyos gazdasági vonatkozásai is lehetnek és – főként napjainkban, elsősorban az infokommunikációs technológiák terjedése hatására – vannak is. Az integrációs alapszerződést aláíró országok saját kompetenciájuk körébe tartozónak, a nemzeti szuverenitás egyik elemének tartották az információs szabadság kereteinek kialakítását, annak szabályozását. Megjegyzendő, hogy az integrációs folyamatban és az integrációs alapszerződés tartalmában bekövetkezett változások ellenére nagyrészt ma is annak tartják azt.

Sokáig az volt a jellemző, hogy az integrációs intézmények az általuk birtokolt, az intézmények belső működésével és az integrá-

cióval kapcsolatos döntések előkészítésével, a döntéshozattal összefüggő és más adatokat, információkat és dokumentumokat általában bizalmas, belső használatra szánt adatokként, információként és dokumentumokként kezelték. Különösen a fő döntéshozatali intézmény, a Tanács tevékenységét övezte titkolózás és átláthatatlanság.

Ez az alapvetően titkolózó integrációs gyakorlat csak az integráció kezdetét követő *jó negyedszázad elteltével, 1983-ban tört meg első ízben*, amikor is a Tanács – nem kis részben bizonyos európai polgárjogi és szakmai szervezetek, valamint a média és a közvélemény külső nyomására – Rendeletet hozott az Európai Gazdasági Közösség és az EURATOM archívumainak az állampolgárok felé történő megnyitása tárgyában.

A Rendelet szerint a közösségi intézmények archívuma az egyes dokumentumok és okmányok tekintetében az azok keletkezésétől számított harminc év elteltével nyílhat meg a nyilvánosság előtt. Harminc év elteltével bárki, aki aláveti magát az egyes intézmények vonatkozó belső szabályainak, jogosult az archívum anyagaihoz hozzáférni. Külön bekezdések foglalkoznak a „közösségi archívum”, a „történelmi archívum” fogalmának tisztázásával. Ez utóbbi fogalomba a közösségi archívum azon tételei tartoznak, amelyeket állandó megőrzésre választottak ki. Részletesen kitér a Rendelet azoknak a dokumentum kategóriáknak a felsorolására, amelyek továbbra sem lehetnek hozzáférhetőek a nyilvánosság számára. A rendeletet az időközben megváltozott feltételek – és a bevezetett közösségi szabályozások – hatására 2003-ban módosították

Fordulat az EU intézmények információs szabadsághoz való viszonyulásában

A kilencvenes évek kezdete lényegi változást hozott az integrációs intézmények információs szabadsághoz való hozzáállásában. Ennek egyik megnyilvánulása, hogy 1990. júniusban Tanácsi Direktíva⁹ született *a környezetvédelemmel kapcsolatos információk nyilvánossá tételéről*. Ami azonban ennél sokkal meghatározóbb: 1990. decemberében lezárult az integrációs alapszerződés módosítására hivatott kormányközi konferencia, amely kidolgozta a *Maastrichti Szerződést*. A szerződés aláírására 1991. februárjában került sor, s az 1993. novemberben lépett hatályba. A szerződés rögzíti, hogy *az Európai Közösségek Európai Unióvá alakultak*.

A Maastrichti Szerződés, illetve az EU-vá alakulás minőségi változásokat hozott, illetve vetített előre az európai integrációs folyamatban. E változások nemcsak a gazdasági és pénzügyi unió, valamint a közös valuta megeremtésének konkrét programjában

majd megvalósításában, illetve a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzésében, továbbá a bel-és igazságügyi együttműködés szerződésben rögzített beindításában – az addigi gazdasági „pillér” mellett *két új, politikai „pillér” beépítésében* – nyilvánultak meg.

A szerződés 1. Cikkelye azt is rögzíti, hogy *„Ez a Szerződés új szakaszt jelöl az Európa népei közötti szorosabb unió megeremtésének folyamatában, ahol a döntések a lehető legnyitottabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten hozatnak”*. A nyitottságot megerősítendő, a kormányközi konferencia külön nyilatkozatot is csatolt a szerződéshez, amely explicite is rögzíti az állampolgárok információkhoz való jogát. A 17. számot viselő *Deklaráció*¹⁰ a következőket tartalmazza: *„A Konferencia úgy értékeli, hogy a döntéshozatali folyamat átláthatósága erősíti az intézmények demokratikus jellegét (intézmények alatt itt elsősorban az EU közös intézményei értendők) és a társa-*

⁹ Directive 90/303/EEC of the Council on the freedom of access to informations on the environment. O.J. L158 of 23 June 1990.

¹⁰ Declaration No.17 annexed to the final act of the Maastricht Treaty, on the right of access to information.

dalomnak az adminisztrációba vetett bizalmát. Ennek megfelelően a Konferencia elrendeli, hogy a Bizottság nem később, mint 1993-ban, beszámolót terjesszen a Tanács elé azokról az intézkedésekről, amelyek előmozdítják a nyilvánosság hozzáférését az intézményeknél rendelkezésre álló információkhoz.”

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az információs szabadsággal kapcsolatos nemzeti szabályozási hatásköröket ezek a változások nem, vagy csak áttételesen érintették. Ez utóbbi alatt azt értjük, hogy a változások abban az értelemben befolyásolják a tagállami hatásköröket, illetve a hozzáállást bizonyos kérdésekhez, amennyiben a tagállamok általában igyekeznek alkalmazkodni az integrációs fórumokon és dokumentumokban megfogalmazott közösségi állásfoglalásokhoz.

A tagállamokban a FOI megteremtése és gyakorlati kivitelezése tehát alapvetően továbbra is nemzeti kompetenciában maradt. Annál is inkább, mivel a fentebb idézett Deklaráció – szemben magában az alapszerződés cikkelyeiben foglaltakkal – nem bírt közvetlenül kötelező hatállyal a tagállamokra nézve. A közösségi megközelítés (szabályozás) döntően csak a közösségi intézmények által birtokolt adatok és információk nyilvánosságra hozatalát célozta és csak kivételes esetekben – például a már említett Direktíva a környezetvédelmi adatok hozzáférése tárgyában vagy később a személyi adatvédelem vonatkozásában – került sor olyan közösségi másodlagos szabályok megalkotására, amelyek közvetlenül vagy közvetve kötelező érvénnyel bírnak a tagállamokra nézve is.

Más kérdés, hogy főként mióta az Információs Társadalom EU-szintű kiépítése napirendre került, az állampolgárok és az üzleti szféra kormányzati információkkal való ellátását, illetve az e-kormányzás előmozdítását célzó szabályozások nagy része kötelező érvényű a tagállamokra nézve is. Ebbe az irányba mutat az is, hogy a tagállamok részt kell vegyenek az e célokat szolgáló közösségi programokban (főként az IDA programokra, az eEurope, ezen belül az

eGovernment programokra és akciótervekre gondolunk).

Mindenesetre a Maastrichti Szerződés és az annak szerves részét képező Deklaráció hatására a kilencvenes évek első felében az EU-ban megélenkült az információs szabadságot előmozdító és biztosító közösségi tevékenység.¹¹ A nyitásban nyilván szerepet játszott az is, hogy a Maastrichti szerződésben rögzítésre került az uniós állampolgárság intézményének bevezetése. Az EU-intézmények ezért is köteleységüknek tartották, hogy az „unió állampolgárai” nagyobb betekintést nyerjenek az integrációs ügyekbe is.

Annak ellenére, hogy elsősorban a Tanács, de a Bizottság is folyamatosan igyekezett szoros ellenőrzése alatt tartani, hogy mely dokumentumok válhatnak nyilvánossá és melyek nem. 1993-ban a két intézmény közös magatartási kódexet jelentetett meg a közösségi dokumentumokhoz való hozzáférés tárgyában.¹² Ezzel egy időben Tanácsi Határozat is született a tanácsi apparátus által birtokolt dokumentumokhoz való hozzáférésről.¹³

Annyit mindenesetre érdemes itt is megemlíteni, hogy a kilencvenes évek elején született dokumentumokban még meglehetősen nagy teret szentel a két intézmény az információkhoz való hozzáférés megtagadásának, illetve korlátozásának. A nyilvánosság kizárására akkor kerülhet sor, ha az adatokhoz való hozzáférés veszélyeztetné:

- a közérdek védelmét (közbiztonság, monetáris stabilitás, bírósági eljárás, nemzetközi kapcsolatok stb.);
- az egyének és a titoktartás védelmét;
- az üzleti titok védelmét;
- a közösség pénzügyi érdekeinek védelmét;

¹¹ Az integrációs alapszerződés képezi az EU legfontosabb jogforrását. Az abban foglaltak alapján születnek a másodlagos integráció jogszabályok.

¹² Code of conduct concerning public access to Commission and Council documents. O.J. L340 of 31 December 1993.

¹³ Decision of the Council 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents. O.J. L340 of 31 December 1993.

- a természetes vagy jogi személyek által igényelt bizalmas kezelés védelmét.

Az információkhoz való hozzáférés további korlátozását jelentette az is, hogy a szóban forgó Tanácsi Határozat az állampolgárok írásos beadványához kötötte az információk rendelkezésre bocsátását. Emellett az igény csak a már létező adatok és információk hozzáféréseire vonatkozhatott, tehát ezeken kívüli információk szolgáltatására a Tanács nem kötelezte el magát. Ezek mellett egyéb korlátok is útját állták az információ szabadságának. Említést érdemel ebből az aspektusból a Tanács Főtitkárságának álláspontja, amely egy belső használatra szánt dokumentumban – Public access to information, from Secretariat General of the Council 31.1.94. – megtagadni javasolta az információ közzétételét nemcsak a „titkosnak” vagy „bizalmasnak” minősített, ún. „érzékeny” dokumentumok esetében, hanem abban az esetben

is, ha az egyes tagállamok Tanácson belüli álláspontjáról van szó. A korlátozások főként az integrációba beépített két új pillér, a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzése és a bel- és igazságügyi együttműködés témakörében váltak jellemzőkké.

Korábban említést tettünk arról, hogy bizonyos esetekben, már a kilencvenes évek első felében is születtek olyan közösségi szabályozások, amelyeket főként a tagállamoknak címeztek. Ilyen az Európai Parlament és a Tanács 1995. évi Direktívája a személyi adatvédelemről. (Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. O.J. L281, 23/11/1995.) A Direktíva a személyi adatvédelemmel kapcsolatos eltérő nemzeti szabályozások összehangolását, közös mederbe terelését hivatott szolgálni.

Az integrációs alapszerződés újabb módosítása és a FOI

Tovább ösztönözte a FOI közösségi szintű kezelését az integrációs alapszerződés újabb módosítása. Az 1997-ben megalkotott *Amszterdami Szerződés* már külön Cikkelyt tartalmazott az információs szabadság biztosítása tárgyában. A 191a Cikkely (az azóta ismét átdolgozott és jelenleg érvényben lévő szerződés¹⁴ 255. Cikkelye) 1. bekezdése a következőket rögzíti:

„Az Unió bármely állampolgára, valamint bármely, a tagállamok bármelyikében letelepült vagy hivatalosan bejegyzett létesítménnyel bíró természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz ”

A 2. bekezdés arról rendelkezik, hogy e jog gyakorlásának általános elveit, valamint a köz- vagy magánérdekkel összefüggő korlátozását a Tanács köteles meghatározni az Amszterdami Szerződés életbelépését követő két éven belül. (A Szerződés 1999-ben emelkedett jogerőre).

A 3. Bekezdés kötelezi a szóban forgó három intézményt, hogy dolgozza ki saját specifikus eljárási szabályait a dokumentumaihoz való hozzáférés tárgyában.

Az Amszterdami Szerződéshez két Deklarációt is csatoltak a FOI tárgyában. A 35. sz. Deklaráció¹⁵ azt rögzíti, hogy a tagállamok felhatalmazást kapnak: a Bizottsághoz vagy a Tanácshoz fordulhatnak annak érdekében, hogy a két intézmény csak az igényt benyújtó tagállam előzetes engedélyével bocsáthassa harmadik fél rendelkezésére a tagállamból származó dokumentumokat. A 41.sz. Deklaráció¹⁶ pedig azt írja elő a három intézmény számára, hogy az Európai Szén és Acélközösség, valamint az Euratom vonatkozásában is alkalmazza az új elveket.

¹⁴ Nizzai Szerződés

¹⁵ Declaration No 35 on Article 191a of the Treaty establishing the European Community

¹⁶ Declaration No 41 on the provision relating to transparency, access to documents and the fight against fraud

A Bizottság Zöld Könyve a közületi szektor információinak jelentőségéről és ezek kereskedelmi célú hasznosításáról*

Nem tekinthető véletlennek, hogy röviddel az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően, 1998-ban a Bizottság meglehetősen terjedelmes Zöld Könyvet jelentetett meg a közületi szektor intézményeinek birtokában lévő különféle dokumentumok felhasználási, közzétételi lehetőségeiről és kötelezettségeiről. Mint általában a Zöld Könyveket, a Bizottság ezt is abból a célból tette közzé, hogy *széleskörű társadalmi vitát bontakoztasson ki arról, hogy az unió intézményeiben és a tagállamok közintézményeiben található információk miként hasznosíthatók jobban a társadalom, az egyének, a vállalkozások és más intézmények számára.*

Az sem véletlen, hogy a témát a Bizottság összefüggésbe hozta az információs társadalom megteremtésére irányuló törekvésekkel. E törekvések ugyanis a kilencvenes évek végén kaptak lendületet EU-szinten is és nagy hatással voltak az EU FOI-val kapcsolatos állásfoglalásainak majd szabályozásainak megformálására egyaránt. A dokumentum abból indul ki, hogy *a közületi szektor információs meghatározó szerepet játszanak az EU gazdaságában, az egységes belső piac működésében és a négy alapszabadság érvényesülésében. A felhasználóbarát és valóban elérhető adminisztrációs, jogszabályi, pénzügyi és más közületi információk hiányában a gazdaság szereplői sem képesek megfelelően és hatékonyan cselekedni. Emellett az információ-áramlás fontos feltétele az unióbeli vállalkozások versenyképességének. Az európai vállalkozások e vonatkozásban is hátrányban vannak az amerikai vállalkozásokhoz képest. Különösen a kis- és közepes vállalkozásokat érinti károsan a tájékozottság hiánya, illetve az információkhoz való hozzáférés nehézsége.*

A bizottsági vitaanyag arra is felhívja a figyelmet, hogy a közületi információk Európa szerte szétaprózódtak és *szétszórtak, emellett sok esetben nem elég világosak, nem át-*

tekinthetők az állampolgárok és a vállalkozások, de még maguk az adminisztrációk számára sem. Ennek egyik fő okát abban látja az intézmény, hogy *a nemzeti szabályozások jelentősen különböznek egymástól* abban a tekintetben, hogy miként lehet hozzáférni a közületi információkhoz és miként hasznosíthatók ezek. Emellett az eltérő nemzeti gyakorlat is nehezíti a hozzáférést, különösen, ha határokon átnyúló információs igényekről van szó.

Azt is elő kell mozdítani, hogy *az állampolgárok ne csak az EU-intézmények által birtokolt integrációval kapcsolatos információkhoz jussanak hozzá, hanem a tagállamok intézményeinek az EU-val kapcsolatos dokumentumaihoz, illetve a tagállamok intézményeinél fellelhető EU-dokumentumokhoz is.*

A Bizottság Zöld Könyve megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít annak, hogy *a közületi információk tömegüknél, a témák sokféleségénél fogva is a legnagyobb információs tartalom forrást jelentik az informatikai iparok és szolgáltatások számára.* A világpiacon is versengő európai informatikai vállalatok versenyképességi hátrányukat csak úgy dolgozhatják le, *ha a korábbiaknál jobb lehetőséget kapnak a közületi információk kereskedelmi (ipari) hasznosítására.*¹⁷ A dokumentum felveti azt a kérdést is, hogy az üzleti szféra megjelenése a piacon a közületi információk hasznosításának igényével, nehezebbé teszi annak az elvnek a fenntartását, hogy valamennyi állampolgár jogosult az információkhoz való hozzáférésre. Mi több, *a tisztességes verseny érvényesülése is megkérdőjeleződhet, amennyiben a közsféra sa-*

¹⁷ A dokumentum példaként említi a Brit Kereskedelmi és Ipari Minisztérium 1985-ben és az EU Bizottság 1989-ben közzétett, a közületi és a magánszektor közötti együttműködés az információs piacon témakörében kiadott irányelveket – ez utóbbihoz ez ideig nem sikerült hozzáférnünk –, valamint az 1994. évi francia és az 1997. évi holland hasonló tartalmú dokumentumokat.

ját hozzáadott értéket adva a birtokában lévő információkhoz azokat az információs magánpiacra dobja.

A közületi információk típusait a szerint különbözteti meg a dokumentum, hogy azok *adminisztratív*, vagy *nem adminisztratív* jellegűek-e. Előbbiek a kormányzati funkciókkal és magukkal az intézmények funkcióival kapcsolatos információk, utóbbiak a közfeladatok ellátása közben a „külső” környezetről összegyűjtött (földrajzi, üzleti, kutatási, stb.) információk. Az adminisztratív információk között is különbséget kell tenni aszerint, hogy azok a demokrácia működése szempontjából alapvetőek-e – törvények, bírósági ügyek, parlamenti információk – vagy sem. Abban a vonatkozásban is megkülönböztethetők az információk, hogy azok *közérdeklűek-e* vagy csak az állampolgárok bizonyos csoportjainak az érdekszférájába tartoznak. Piaci szemszögből nézve az információk lehetnek (potenciális) *gazdasági értéket hordozó és ilyen értékkel nem bíró információk*. Mind az adminisztratív mind a nem adminisztratív jellegű információk lehetnek jelentős piaci érték hordozói.

Az információkhoz való hozzáférés feltételei tagállamonként különböző szabályoknak és különböző gyakorlatnak vannak alávetve. Valamennyi tagállam szabályozása tartalmaz kivételeket (korlátozásokat) az információkhoz való hozzáférés vonatkozásában.

Az információkért kiszabott árak és az árképzés módszerei tekintetében óriási különbségek tapasztalhatóak az EU-tagállamok között, sőt az egyes tagállamokon belül az egyes közintézmények között is. Az árképzéssel kapcsolatban a Bizottság hivatkozik 1998-ban közzétett „Synergy Irányelveire” is, amelyek a költségmegosztásos megközelítést részesítették előnyben. Eszerint „az árképzés különféle lehet a közreadott információ tartalma függvényében. Az ár az információ elkészítésének és a magánszektorhoz történő továbbításának költségeit kell tükrözze, de nem feltétlenül kell magában foglalja a kapcsolódó adminisztrációs gyakorlat teljes költségét. Az árat csökkenteni lehet,

amennyiben az információs szolgáltatást közérdek teszi szükségessé”.

2002. közepén a Bizottság Tanácsi *Direktíva-javaslatot* tett közzé a *közszféra dokumentumainak kereskedelmi hasznosítása tárgyában*.

A közintézmények információs szolgáltatásainak árképzése kapcsán az is felvetődik, hogy az intézmények, amelyek az adófizetők pénzéből működnek, *jogosultak-e egyáltalán megfizettetni az általuk szolgáltatott információkat*. Az ellenérv az lehet, hogy általában a lakosság egy kis része az, amely bizonyos információkat igényel, s ezt az igényt nem finanszírozhatja a teljes lakosság. Ezért meg kell fizettetni ezeket az információkat, amire az arra igényt tartók általában hajlandóak is.

Az árszabás lehetősége azonban nem foszthatja meg az állampolgárok egészét a díjmentes információktól. Ezzel összefüggésben a dokumentum a francia példát idézi, amely szerint külön kell választani azokat az információkat, amelyek az állampolgárok demokratikus jogai gyakorlása szempontjából „lényegesek”, s az ezekhez való hozzáférés *ingyenes* kell legyen. *Azonban ha a magánszféra piacképes termékeket állít elő a közületi információk alapján, úgy ez utóbbiakért elfogadható árat kell kérni.* Különösen a tartalom-szolgáltató iparok szempontjából lényeges a közületi információk ára és árképzése, ami döntően befolyásolhatja készségüket az ilyen információkon alapuló termékek kifejlesztésére, valamint a kapcsolódó beruházásokra.

A közületi információk ármegállapítása *hatással van a versenyre* és a versenyszabályokra is. A közszféra költségstruktúrája ugyanis eltér a magánszférától. Ezért bizonyos körülmények között lehetséges, hogy a piacinál alacsonyabb áron kínálja információit, ezáltal „szubvencionáljon” bizonyos tevékenységeket, vállalkozásokat. Hatást gyakorolhat a versenyre az is, ha a közintézmény esetleg kizárólagos jogot biztosít valamely magán- vagy vegyes tulajdonú vállalat

kozás számára a birtokában lévő információk hasznosítása tekintetében.

Foglalkozik a dokumentum a közületi információkhoz való hozzáférés és a személyiségi jogvédelem, valamint az információkért való felelősségvállalás problematikájával is.

* EU Commission: Public Sector information: a key resource for Europe – Green Papers on Public Sector Information in the Information Society COM 1998/585

Új EU-szabályozások az információs szabadság tárgyában

Fontos eseményként értékelendő az *Európai Unió Alapvető Jogok Kartájának* megalkotása és közzététele 2000. decemberben.¹⁸ A Karta részét képezi az unió alkotmányának is. A Karta több cikkelyében rögzített alapelvek szorosan kapcsolódnak az információs szabadsághoz. Így például a 8. Cikkely a személyi adatvédelemmel, a 11. Cikkely a véleménynyilvánítás és az információ szabadságával, a 41. Cikkely a jó közigazgatáshoz, a 42. Cikkely a dokumentumokhoz történő hozzáféréshez való jogokat rögzíti. Korábban utaltunk arra, hogy az Amszterdami Szerződés előírta, hogy hatályba lépését követő két éven belül jogszabályban kell rögzíteni az EU-intézmények FOI-val kapcsolatos gyakorlatára vonatkozó közösségi előírásokat. A szabályozás 2001. májusában született meg, a *Tanács és az Európai Parlament 1049/2001 sz. közös Rendelete* formájában.¹⁹

A szabályozás célját illetően a Rendelet leszögezi a következőket:

- meg kell határozni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés elveit, feltételeit és a köz-, illetve a magánérdek megkövetelte korlátozásokat;
- biztosítani kell, hogy e jog gyakorlása a lehető legkönnyebb legyen;

- elő kell segíteni a jó államigazgatási gyakorlat kialakulását, a dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében.

A Rendelet előírja azt is, hogy az unió valamennyi állampolgára és minden az unióba letelepült vagy valamely tagállamban hivatalosan működő természetes és jogi személy jogosult a nevezett intézmények dokumentumaiba való betekintésre, összhangban a Rendeletben rögzített elvekkel, feltételekkel és korlátozásokkal. Az intézmények a dokumentumokhoz való hozzáférést lehetővé tehetik a nem tagállamok állampolgárai, természetes és jogi személyiségei viszonylatában is.

A Rendelet valamennyi, az intézmények birtokában lévő dokumentumra érvényes, tehát mind az általuk készített, mind az általuk kapott vagy beszerzett dokumentumokra. A jogosultak írásos kérelem útján vagy közvetlenül, elektronikus úton juthatnak a dokumentumokhoz.

A Rendelet 4. Cikkelye a fentiek alóli kivételeket rögzíti. Leszögezi, hogy az intézmények megtagadhatják a dokumentumhoz való hozzáférést, ha annak nyilvánosságra hozatala alááshatja a védelmét:

- a közérdeknek, úgy mint közbiztonság, védelmi és katonai kérdések, nemzetközi kapcsolatok, a közösség vagy egy tagállam pénzügyi, monetáris, gazdaságpolitikája;
- a személyiségi jogoknak;
- a természetes vagy jogi személyek üzleti érdekeinek, ide értve a szellemi tulajdonjogot is.

¹⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union O.J. C364/1. 18. 12. 2000.

¹⁹ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. O.J. L145, 31.5.2001.

Megtagadható a dokumentum nyilvánosságra bocsátása akkor is, ha az intézmény azt belső használatra készítette vagy más intézménytől ered és tartalmának feltárásáról nem jogosult dönteni a birtokló intézmény, vagy, ha a nyilvánosságra hozatal károsan érinti az intézmény döntéshozatalát. Ugyancsak megtagadható a dokumentumhoz való hozzáférés, ha az belső használatra szánt hozzászólást, előzetes konzultáció anyagát tartalmazza. Külső fél dokumentuma esetében az intézmény előzetes konzultációt kell folytasson a nyilvánosságra hozatal tárgyában a dokumentum kibocsátójával.

A tagállamok igényelhetik, hogy előzetes engedélyük nélkül az intézmények ne hozzanak nyilvánosságra tőlük származó dokumentumokat.

Külön Cikkely foglalkozik az ún. érzékeny dokumentumok kezelésével. Ezek minősítése lehet „Nagyon titkos” vagy „Top Secret”, „Titkos” és „Bizalmas”, származhatnak a szóban forgó intézményektől vagy azok által létesített ügynökségektől (hivataloktól), a tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől. Az ilyen dokumentumok kezelése csak az arra feljogosított személyekre bízható. E dokumentumok rögzítése az általános nyilvántartásba vagy hozzáférésük engedélyezése csakis a kibocsátó beleegyezésével lehetséges. A betekintés megtagadását indokolnia kell az intézménynek. Az egyes intézmények minősített dokumentumokra vonatkozó szabályai azonban publikusak kell legyenek.

A Rendelet foglalkozik a dokumentumokhoz való hozzáférés formáival is. Azt is rögzíti, hogy valamennyi intézmény nyilvántartást kell készítsen dokumentumairól, s azokat nyilvánossá kell tenniük. Rendelkezik a nyilvántartás módjáról is. A Rendelet által érintett intézmények lehetőség szerint elektronikus formában vagy a nyilvántartás alapján közvetlenül elérhetővé kell tegyék dokumentumaikat a nyilvánosság számára. Részletesen taglalja a Rendelet, hogy mely EU-dokumentumokat kell közzétenni a közösség hivatalos lapjában (Official Journal).

A Rendelet nem akadályozhatja azoknak a hatályban lévő copyright szabályoknak az érvényesülését, amelyek korlátozzák a harmadik fél jogát a nyilvánosságra hozott dokumentumok másolása és hasznosítása tekintetében.

Valamennyi intézménynek el kell készítenie saját eljárási szabályozását a Rendeletben foglaltakról.

A Rendelet 2001. december 3-tól hatályos és az EU valamennyi tagállamára nézve közvetlenül kötelező érvénnyel bír.

Megjegyzendő, hogy már a Rendelet közzétételét követő napon az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös közleményben tudatták, hogy az általuk létesített testületek is kötelesek alkalmazkodni a Rendeletben foglaltakhoz.²⁰

Még 2001 folyamán az EU három fő intézménye határozatban változtatta meg eljárási szabályait a Rendeletben foglaltak szerint.²¹

Ugyancsak említést érdemel, hogy 2002-ben az EU intézményei közös felhasználói útmutatót jelentettek meg a dokumentumaikhoz történő hozzáférés tárgyában.²² Ez részletes leírást tartalmaz a dokumentumokhoz való közvetlen hozzáférés (O.J., Internet, Archivum) módjáról, valamint a közvetlenül nem publikus dokumentumok elérési lehetőségeiről. Arról is tájékoztat a kiadvány, hogy a dokumentumok közrebocsátása általában

²⁰ Joint Declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents O.J. L173, 27. 6. 2001.

²¹ European Parliament decision of 13 November 2001 amending Parliament's Rules of Procedure O.J. C140 E, 13.6. 2002.; Council Decision of 29 November 2001 amending the Council's Rules of Procedure O.J. L313, 30. 11. 2001.; Commission Decision of 5 December 2001 amending its rules of procedure. O.J. L345k, 29. 12. 2001.

²² Access to European Parliament, Council and Commission documents A user guide Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

díjmentes. Azonban ha terjedelmük meghaladja a 20 oldalt, másolási és továbbítási díjat lehet kiszabni.

2002. augusztusban a Bizottság Rendelet-javaslatot²³ terjesztett elő a 354/83 sz. Rendelet módosítása, az 1049/2001sz. Rendelethez igazítása céljából. Az integrációs történelmi archívum megnyitását célzó 1983-as Rendelet még számos dokumentum hozzáférését korlátozta és egyes dokumentumok esetében 30 évnél is hosszabb időben szabta meg a nyilvános betekintés lehetőségét. A mostani javaslat, egyebek mellett, ezeket a korlátozásokat hozná összhangba a 1049/2001 sz. rendeletben foglaltakkal.

A közületi információk kereskedelmi hasznosítására vonatkozó Tanácsi Irányelv²⁴

A Direktíva indoklása abból indul ki, hogy a közületi szektor információinak hasznosítására vonatkozó nemzeti szabályozások harmonizálása elősegíti a torzulás mentes verseny alapszerződésben rögzített elvének az érvényesítését.

A közületi szektor a társadalmi tevékenység számos területét érintően, az információk széles tárárt gyűjti, állítja elő, újra feldolgozza és terjeszti. *A közületi információk fontos alapanyagát képezik a digitális tartalomnak, a digitális termékek és szolgáltatások előállításának* Ezek határokon átnyúló biztosítása, az újrahasznosítási lehetőségek kiterjesztése kedvező feltételeket teremt az európai vállalatok erősödése szempontjából is.

A tagállamok vonatkozó szabályozásai és gyakorlata között tapasztalható jelentős eltérések gátolják ezen kulcsfontosságú dokumentumokban rejlő gazdasági potenciál teljes kihasználását és az egységes belső piac zavartalan működését is. Ezért van szükség *a nemzeti szabályozások minimális harmonizálására*. Ennek hiányában a nemzeti külön-

bözőségek a technológiai változásokkal még növekednének is. A közületi információk újrahasznosítását meghatározó keretfeltételek egységes szabályozása nem zárja ki, hogy *a tagállamok a Direktívában meghatározott minimum-követelményeken túl, kiterjedtebb szabályozást alkalmazzanak*.

A Direktíva azt sem szándékozik előírni, hogy a tagállamok kötelesek az információk újrahasznosítását engedélyezni. Az újrafelhasználás-hasznosítás *elődöntése a tagállamok, illetve az érintett intézmények hatáskörében marad*. Az újrahasznosítás magában foglalja az intézményeken belüli további hasznosítást is az intézmény közfeladatain kívüli területeken. A közfeladatok ellátásán kívüli tevékenységek szükségszerűen magukban foglalhatják olyan dokumentumok birtoklását, amelyek kizárólag kereskedelmi alapon, más piaci szereplőkkel való verseny bázisán készültek és áraik meghatározásra kerültek.

A közületi intézményeket és testületeket *bátorítani kell az általuk birtokolt dokumentumok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátására*. Az állami vállalatok nem értendők a közületi intézmények és testületek fogalmába.

A rendelkezésre bocsátott *információkért kérhető árakat* illetően a Direktíva előírja, hogy az árak megállapítása során abból kell kiindulni, hogy azok *nem haladhatják túl a dokumentumok gyűjtése, előállítás, újraelőállítás és terjesztése során felmerülő összes költséget*. Ehhez elfogadható *haszonkulcs is járulhat*, ahol indokolt, figyelembe véve az egyes közületi intézmények önfinanszírozási követelményét is. A Direktíva által meghatározott eme felső árhatár nem zárja ki, hogy ennél alacsonyabb szintű árakat is lehet alkalmazni, illetve akár ingyenes is lehet a szolgáltatás. Nincs kizárva a differenciált árszabás sem annak függvényében, hogy az újrahasznosítás kereskedelmi célú vagy nem kereskedelmi célú. A diszkrimináció-menteséget azonban biztosítani kell.

Az újrafelhasználás elveinek meghatározása során a közintézmények az érvényes ver-

²³ COM(2002) 462 final.

²⁴ Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information O.J. L345, 31/12/2003.

senyszabályok szerint kell eljárjanak, *lehetőség szerint elkerülve a kizárólagosság jogát* egyes felhasználók viszonylatában. Alapvető gazdasági érdeket szolgáló szolgáltatások esetében viszont esetenként szükség lehet a kizárólagos hasznosítási jog megadására

Egyes esetekben külön engedélyezésre sincs szükség a dokumentumok újrafelhasználását illetően. Más esetekben *az újrahhasznosítás feltételeit is tartalmazó engedélyhez lehet azt kötni*. Azt azonban mindenképpen biztosítani kell, hogy a közületi szektor dokumentumai újrahhasznosításának *feltételei világosan meghatározottak és publikusak legyenek* a potenciális felhasználók számára.

Maga a Direktíva rögzíti a szabályozás tárgyának és hatókörének meghatározását, külön bekezdésekbe sorolva azokat a dokumentum fajtákat is, amelyekre nem terjed ki a Direktíva hatálya. Külön Cikkely foglalkozik a szabályozás során használt fogalmak tisztázásával. Az újrahhasznosítás fogalmán belül érdemes kiemelni, hogy *nem számít újrahhasznosításnak a közintézmények közötti olyan dokumentum csere, ami a közfeladatok ellátásával kapcsolatos*.

A Direktíva kinyilvánítja azt is, hogy a szabályozás a tagállamok létező dokumentumhozáférési szabályaira épít és nem célja

megváltoztatni ezeket. Nem célozza érinteni a személyi adatvédelemmel kapcsolatos szabályozásokat sem.

A 4. Cikkely az újrahhasznosítási kérelem közintézmény által történő kezelésével és teljesítésével foglalkozik.

Az árszabással foglalkozó Cikkely lényegében megismétli az indoklásban kinyilvánított elveket. Az is rögzítésre kerül a Direktívában, hogy *az újrafelhasználással kapcsolatos feltételeket, valamint a szabvány-árakat előre kell megállapítani és közzétenni, ahol lehetséges elektronikus úton*. Amely tagállam engedélyhez köti az újrahhasznosítást, ott a standard engedélyt elektronikus formában közzé kell tenni, lehetővé téve annak elektronikus feldolgozását is.

Amennyiben dokumentumok *közintézményen belüli*, nem a közfeladatok ellátásához kapcsolódó, kereskedelmi célú felhasználást szolgálnak, *ugyanazokat az árakat és feltételeket kell alkalmazni*, mint az egyéb kereskedelmi célú újrafelhasználók esetében.

A Direktíva záró rendelkezései előírják, hogy *a tagállamoknak 2005. július 1-ig törvényeiket, rendeleteiket és adminisztratív intézkedéseiket összhangba kell hozniuk a Direktívában foglaltakkal*. Erről tájékoztatniuk kell a Bizottságot.

Az információs szabadság érvényre jutása Európában – hasonló megközelítés, sajátos nemzeti megoldások

Kutatásunk során arra törekedtünk, hogy feltárjuk: az EU intézményrendszerében valamint öt tagállam, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Írország és Németország államapparátusában keletkezett információkba történő betekintés jogát milyen törvények szabályozzák, s az azokban foglaltakat miképpen kommunikálják az állampolgárok irányába. Feltártuk azt is, milyen back-office tevékenységgel teszik lehetővé az egyes intézményeknél felgyülemlett információk jól kezelhető adatbázisokba rendezését, ezek összekötését, s a bennük történő felhasználóbarát keresést, milyen metaadatbázisok, regiszterek segítik az állampolgárok eligazodását az állami szervek információinak rengetegében. A lehetőségek határain belül azt is vizsgáltuk, hogy a vizsgált országok gyakorlatában hogyan történik az adatfeldolgozás és -szolgáltatás költségeinek megosztása az állam és az információt igénybe vevő állampolgárok, vállalatok között, milyen típusú adatok állnak ingyen rendelkezésre, s melyekért kell fizetni.

A kiválasztott országok FOI-gyakorlatának vizsgálatokor egyértelművé vált, hogy három országban (az Egyesült Királyság, Írország és Finnország), az állam és a polgárok, a kormányzat és az azt fenntartó adófizetők közötti kapcsolat sok évszázados hagyományral rendelkezik, jogrendszerük, gondolkodásmódjuk meglehetősen távol áll a „magyar virtustól”. Ebből az is következik, hogy másként viszonyulnak az átláthatóság követelményéhez, a titok fogalmához, az adatbiztonság intézményéhez. Éppen az átláthatóság, az elszámoltatás hagyományaiból fakad, hogy ezekben az országban az a természetes, hogy valamely állami intézmény által megszerzett, begyűjtött, vagy közpénzen megvásárolt adat és információ közkinccs. Sokszor nem is értik, miért jelent bizonyos országokban problémát az állami adatvagyon nyilvánosságra hozása. Náluk csak az volt a feladat, hogy az IKT fejlődése adta lehetőségekkel élve ezt a fo-

lyamatot még hatékonyabbá tegyék, s az internet adta lehetőségekkel élve, az ebből adódó előnyöket a magánszemélyek és vállalkozók még szélesebb köre számára biztosítsák.

Finnország esetében például az első FOI(szerű) törvény 1919-ben lépett életbe, s a – némi módosításokkal – 2003. január 1-éig érvényben lévő kerettörvény 1951-es születésű volt.

A finnektől elsősorban a lakossági-, vállalati megkeresésekre való gyors, korrekt reagálást lenne érdemes eltanulnia a magyar államigazgatásnak. Egy egyén vagy csoport, a hivatalos munkaidő alatt bármikor felkeresheti a minisztériumot, vagy betelefonálhat, amennyiben információhoz szeretne jutni egy közokirattal kapcsolatban. A törvény értelmében, ott minél pontosabban meg kell határozni, hogy milyen közokiratról szeretne információhoz jutni. Olyan esetben, ha látni kívánja a dokumentumot, előjegyzésbe veszik és azt az illetékes hatóság kutatótermében megtekintheti. Figyelemre méltó az a törvényi szabályozás miszerint a kérelemre való engedélyezést azonnal, vagy amilyen gyorsan csak lehet, el kell végezni, a hatósághoz való beérkezése utáni két héten belül, továbbá az, hogy a kérelem benyújtását online is el lehet végezni.

A brit jogrendszernek a kontinentális európaiaktól való közismert eltérései mellett **az Egyesült Királyság** FOI gyakorlatának a különlegességét, s egyben példaértékét az adja, hogy ott az információs társadalomra, az e-gazdaságra való áttérés egy mindent átfogó hosszú távú stratégia része, amely a jelenlegi kormány hatalomra kerülésével indult el. E stratégia részeként még 1997 decemberében bocsátották vitára a „*Jogodban áll tudni – A kormány javaslatai az Információ Szabadsága Törvény megalkotásához*” című anyagot.

A 2000 novemberében elfogadott „*Az Információ Szabadsága Törvény 2000*” magyar vonatkozású tanulsága annak szemléletében rejlik. Ebből megtudhatjuk, hogyan lehet átfogó, szektor- és intézménysemleges módon szabályozni az információs szolgáltatást. Ami még talán ennél is fontosabb, az az, hogy ez a törvény egy nagyobb egész része. Közvetlenül a kormányzati szervek munkája interoperabilitását biztosító keretszabályozás (e-Government Interoperability Framework: eGIF) egyik elemét képezi – az interkonnekтивitás, vagyis a fizikai összeköthetőség, a tartalmi megfelelések és együttműködések biztosítása, valamint az e-kormányzati szolgáltatások nyújtására vonatkozó követelményrendszer megfogalmazásával együtt –, az eGIF pedig az „*e-Kormányzat: az információs kor igényeit kielégítő közszolgáltatások kifejlesztésére irányuló stratégia*” egyik fontos komponense.

Nemcsak a FOI törvény, hanem az egész információs társadalom stratégia szempontjából alapvető jelentőséggel bír az a tény, hogy olyannyira kiemelt programja az országnak, hogy végrehajtásáért maga a miniszterelnök felelős, akinek a tárcák informatikai vezető tisztviselői, az ún. információs bajnokok (Information Champions) beszámolóai alapján az információs tárca nélküli miniszter havi rendszerességgel jelenteni tartozik a stratégia időarányos megvalósulását. Ebben a jelentésben az esetleges mulasztásokért felelős vezetőket név szerint fel kell tüntetni, s mellékelni kell az általuk készített igazolásként, amelynek azt is tartalmaznia kell, hogy a hiba, a mulasztás mikorra korrigálható, s mennyi többletköltséget okoz majd a költségvetésnek.

Ha hazánkban is elhatározza a kormányzat, hogy egy, a kor szellemének megfelelő, átfogó FOI törvényt alkot (és ami még ennél is fontosabb, alapos és áttekinthető végrehajtási utasítások kapcsolódnak majd ehhez a törvényhez), akkor a megvalósítás során érdemes lesz az angol rendszer példájára támaszkodni mind a metaadatbázis kialakításakor, mind az intézmények ún. publikációs lista közzétételére kötelezése vonatkozásában.

A **franciák** az e-kormányzati fejlesztés terén a későn ébredő európai országok közé tartoznak, de az utóbbi 2-3 év intenzív munkája meghozta a gyümölcsét. Mára a világ egyik legjobban strukturált, felhasználóbarát e-kormányzati információs rendszerét sikerült megalkotniuk. Esetükben is, akárcsak az angolokéban, az egész rendszer alapos tanulmányozását javasoljuk. Külön figyelmet érdemel az a tény, hogy a franciáknál a nehézkesen induló központi szerveződések következtében hasonló folyamat zajlott le néhány éve, mint mostanság Magyarországon. Egyes „lelkesebb” intézmények előre szaladtak a fejlődésben, s nekik az új rendszerbe való integrálódás érdekében több mindent újra kellett gombolni.

A francia FOI magyar vonatkozásban fontos sajátossága, hogy egy átfogó államigazgatási reform részét képezi. Ennek a reformnak a tanulmányozása is hasznos lehetne a későbbiek folyamán.

Írországtól elsősorban szervezési kérdések vonatkozásában tanulhatunk. Ott egy központi intézmény, a Pénzügyminisztériumhoz tartozó *Központi Politika-Egység* (Central Policy Unit – CPU) felelős a FOI-ért az összes minisztériumban, egészségügyi intézményeknél, helyi kormányzatoknál és másutt. A CPU felügyeli a FOI bevezetését az egyes intézményeknél és biztosít oktatást a testületeknek. A CPU az elmúlt években számos jegyzéket fogalmazott meg, amelyek célja a FOI-törvény gyakorlati alkalmazásának, szellemének és betűjének minél teljesebb érvényesítése. A FOI-törvény alkalmazásával bevezették az *információs főbiztosi* pozíciót is.

Az íreknél, akárcsak az angoloknál, a FOI törvény értelmében az információk alapesetben szabadok, tehát információ iránti kérelem visszautasítására csak akkor kerülhet sor, ha a nyilvánosságra kerülés következményei komolyak és világosan azonosíthatók. Az angolokhoz hasonlóan az ír kormányzati szervek is kötelesek pontos, az „utca embere” számára is érthető megfogalmazásban útmutatót közzé tenni, kézikönyvet kiadni a náluk

megtalálható információk elérhetőségéről, használhatóságáról.

Az írás példája alapján az információs társadalom hatékony építéséhez – a megfelelő anyagi erőforrások mellett – *átfogó, a részletekre kiterjedő építési koncepció* és konkrét programok szükségesek. Ezek kialakításához és végrehajtásához össz-gazdasági szinten megszervezett, a szakmai igényeket szem előtt tartó és *a folyamat komplex előrehaladását biztosító együttműködés szükséges.*

A szabályozás mellett fontos szerepe van a józan és pozitív hozzáállásnak, a bürokratikus gondolkodás mellőzésének. A szabályozás használható működtetéséhez elengedhetetlen a vezető kormányzati, adminisztrációs intézményeken belüli és közötti együttműködés.

Meghatározó szerepe van a szabályozás gördülékeny alkalmazásánál az információs főbiztosnak. Az ő feladata, hogy ügyeljen az információt kérő polgár kérésének teljesítésére és arra, hogy érvényesüljön a törvénynek, szabályozásnak az a fő funkciója, hogy az állampolgár megkapja a tájékoztatást.

Az információs szabadság biztosításához a nemzeti szabályozást össze kell hangolni egyrészt az adatvédelmi szabályozással, másrészt a mindkettőre vonatkozó EU-irányelvekkel. *Az információ szabadsága akkor érvényesül a legteljesebben, ha ezek az egymáshoz közel álló, időnként egymást átfedő törvények, szabályozók átgondoltan összehangoltak.* Ezt azonban csak az állami szervek, intézmények közötti értelmes, magas színvonalú együttműködéssel lehet biztosítani.

A FOI-törvény alkalmazásához a jelenlegi általános nemzetközi helyzet nem ideális. Meglehetősen paradox dolog, hogy miközben az állampolgár információs igényét egyes esetekben biztonsági okokból esetleg korlátozni kell, a terrorizmus elleni közös fellépés az intézmények közötti információáramlást teszi szükségessé és a nemzetbiztonsági szempontból esetleg legérzékenyebb információk kiadását más országok felé.

A vizsgált országok közül a magyarhoz leginkább hasonló jogrendszerrel és hagyományokkal *Németország* rendelkezik. Talán nem véletlen, hogy éppen ennek az országnak nincs még jelenleg elfogadott, átfogó törvénye az általános információs szabadságról. Bizonyos szektorok, így például a környezetvédelem esetében viszont igen akkurátusan kerültek megfogalmazásra az állampolgárokat megillető információs jogok és kötelezettségek. Ez a jogszabály mindenkinek alanyi jogot biztosít a környezetre vonatkozó információkhoz.

Egy másik terület a földrajzi adatokhoz való hozzáférés, melynek lehetővé tételére egy, a szövetségi belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, BMI) által szervezett munkabizottság (*AdV*) 16 tartományi szintű kataszteri felmérést és adatbázist üzemeltet. A térinformatika a német elektronikus kormányzat kialakítása (a BundOnline 2005 projekt) keretében is hangsúlyt kap.

Ezt a két rendszert is érdemes lenne alaposabban tanulmányozni magyar szempontból hasznosítható megoldások feltárása végett. A német példa ezen túlmenően azonban nem hasznosítható, mert az összes többi eredményüket a tartományi szintű rendszerek terén érték el, s ezek Magyarország számára nem relevánsak.

Az információ ára

Ezt a területet az Európai Unió irányelvek szintjén, míg az egyes országok nemzeti jogrendszere meglehetősen eltérő módon és mélységben szabályozza. A cél ugyanakkor az, hogy az egyes tagországok szabályozása és gyakorlata közelítsen az EU irányelveihez, mivel a közületi szektor információinak hasznosítására vonatkozó nemzeti szabályozások harmonizálása elősegíti a torzulásmentes verseny alapszerződésben rögzített elvének az érvényesítését. A 2003. decemberében közzétett, a közületi információk kereskedelmi hasznosítására vonatkozó Tanácsi Irányelvet – az Irányelvekre vonatkozó EU-

előírások szerint – a tagállamoknak át kell ültetniük saját jogrendszerükbe.

Az **Európai Unióban** röviddel az Amszterdami Szerződés hatályba léptét követően, 1998-ban a Bizottság Zöld Könyvet jelentett meg a közületi szektor intézményeinek birtokában lévő különféle dokumentumok felhasználási, közzétételi lehetőségeiről és kötelezettségeiről. 2002. közepén a Bizottság Tanácsi *Direktíva-javaslatot* tett közzé a *közszféra dokumentumainak kereskedelmi hasznosítása tárgyában*, amelyet a Tanács és az Európai Parlament 2002. végén hagyott jóvá.

A rendelkezésre bocsátott *információkért kérhető árat* illetően az Európai Parlament és a Tanács 2003. decemberi Direktívája²⁵ az irányadó (lásd korábban).

Az információkért kiszabott árak és az árképzés módszerei tekintetében ma még óriási különbségek tapasztalhatóak az EU-tagállamok között, sőt az egyes tagállamokon belül az egyes közintézmények között is. Az árképzéssel kapcsolatban a Bizottság hivatkozik 1998-ban közzétett „Synergy Irányelveire” is, amelyek a költségmegosztásos megközelítést részesítették előnyben. Eszerint „az árképzés különféle lehet a közreadott információ tartalma függvényében. Az ár az információ elkészítésének és a magánszektorhoz történő továbbításának költségeit kell tükrözze, de nem feltétlenül kell magában foglalnia a kapcsolódó adminisztrációs gyakorlat teljes költségét. Az árat csökkenteni lehet, amennyiben az információs szolgáltatást közérdek teszi szükségessé”.

Az **Egyesült Királyságban** az az alapelv, hogy minél több információ legyen elérhető ingyenesen, s a közintézmények honlapjain kötelezően közzétett/teendő publikációs listák segítségével egyszerűen és gyorsan megtalálhassa minden érdeklődő azt, amire szüksége van. Ha azonban speciális, csak az ő igényei alapján összeállítandó információ-csomagra, vagy az intézmények által nem

publikált, de az IAR-ban hivatkozott anyagra van szüksége valakinek, akkor azt megrendelheti, s az információ birtokosa méltányos árért az elkészíti és/vagy a rendelkezésére bocsátja. A kalkulációs séma már ismert, de egyelőre a benne szereplő értékhatár még nem tekinthető véglegesnek.

A térítés összegének kiszámítása a következőképpen történik: az információ birtokosa kétféle költségét érvényesítheti a nyújtandó szolgáltatása ellenértékének meghatározásakor. Az egyik az előállítás, a másik a továbbítás, a megküldés költsége. A kért információ előállítási költségén az alapadatok megkeresésétől, az igénylő kívánságai szerinti leválogatáson át az esetlegesen elvégzendő számításokig terjedő munkafolyamat költségeit értik. Ezt, a jelenlegi elképzelések szerint kérelmenként 550 fontban maximalizálnák, aminek legfeljebb 10%-át, vagyis 55 fontot számolnának fel egy-egy kérés teljesítésekor.

Ehhez az összeghez adják majd hozzá a „szállítási” díjat, ami a kérelmező által meghatározott hordozón (papír, CD stb.) való rögzítés anyagköltségét, a munka során a kérdés pontosítása végett szükségessé váló telefonbeszélgetések díját és a postaköltséget foglalja magában. Ebben az esetben a ténylegesen felmerülő költségeket teljes mértékben a kérelmezőnek kell állnia.

A végrehajtásiutasítás-tervezet nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy az információbirtokosok azért az időért, munkáért nem számolhatnak fel semmiféle díjat, amelyet arra fordítottak, hogy eldöntsék, vajon kiadható-e a szóban forgó információ, vagy sem.

Finnországban az információhoz történő hozzájutás gyakorlatot az jellemzi, hogy ha az érdeklődő látni kívánja a dokumentumot, előjegyzésbe veszik, és azt a minisztérium kutató termében megtekintheti. Az információs szolgáltatás és a megtekintés a finn gyakorlatban, a titkos iratokat is beleértve (feltételezve, hogy a megtekintő rendelkezik engedéllyel) ingyenes. A közokirat másolása díjazás ellenében lehetséges, ez a Közleke-

25 Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information O.J. L345, 31/12/2003

dési és Hírközlési Minisztérium esetében 55 eurócent laponként. A postai úton való elküldés díja a kérelmezőt terheli, míg adatcsomagok vagy nagyobb mennyiségű adatok összeállítása esetén a dokumentumok meg- és kikeresésének idejére esetlegesen más irattárból való átszállítása további fizetési kötelezettséget vonhat maga után.

Franciaországban az ún. árazási modell kialakításakor megkülönböztetik az információ-gyűjtési és -feldolgozási költségeket (amelyért alapvetően nem kérnek térítést), valamint az egyéb költségeket (mint például az adatok naprakésztsége, kikeresése, kinyerése, továbbítása, nyomtatása) – amelyekért kérhető térítés. Itt is – mint ahogy ez uniószerzte általános tendencia – az államigazgatás oldaláról a mind szélesebb körű információnyújtási liberalizálás mellett az információfelhasználás és a tisztességes verseny összefüggését is fokozottan figyelembe kívánják venni. A francia gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy meghatározzák a „lényeges” információkat, amelyek az állampolgárok demokratikus jogai gyakorlása szempontjából szükségesek – ezek ingyenesen hozzáférhetőek. Az árazás kérdése akkor merül fel, ha a magánszférában működők piaci terméket fejlesztenek ki az államigazgatásban létrejövő és általa nyújtott információk alapján. Franciaországban ezért „minőségileg” is differenciálják az információkat: az ún. *nyers*-információkhoz ingyenes a hozzáférés, míg a *hozzáadott érték*-tartalommal bíró információkhoz – az adott államigazgatási szervezet által kialakított gyakorlat alapján – térítés kérhető.

Egy 2001-ben hozott miniszterelnöki rendelet, s az ezt kiegészítő gazdasági minisztériumi körlevél is rögzíti, hogy milyen költségek vethetők ki azoknak az információknak, publikációknak az esetében, amelyek online ingyenesen hozzáférhetőek, de a felhasználó nyomtatott formában is meg kívánja kapni: A4-es formátumú papír esetében 0,18 euró/oldal; lemez: 1,83 euró; CD: 2,75 euró. Egyéb költségeket (mint például az adatok naprakésztsége, kikeresése, kinyerése, továbbítása, nyomtatása) további térítés kérhető.

Ezt példázza a Gazdasági, Pénzügy- és Ipari Minisztérium szolgáltatás-nyújtása, melynek keretében a különböző szintű (mélységű) szolgáltatásokat ingyenesen, illetve eltérő összegű előfizetésért biztosítja. E minisztériumnak van egy ún. kiosk-honlapja (<http://lekiosque.finances.gouv.fr/>), ahol a külkereskedelmi adatszolgáltatásban a potenciális keresők – attól függően, hogy „látogatók” vagy „előfizetők” – *eltérő részletességű* információban részesülnek. Ez utóbbi kategóriába tartozók azonosítás és jelszó segítségével juthatnak a kért adatokhoz.

Írországban az 1997-es Törvény szerint a FOI szolgáltatás ingyenes volt (kivétel volt az információ keresés-kutatás és a másolás). Az árakat illetően alapelv, hogy mindaz az információ, amely a közszektor szervezeteinek honlapján megjelenik, ingyenes. (Néha lehetnek kivételek.)

A Törvény 2003-as módosítása során más változásokkal együtt bevezették az információért fizetendő tarifákat is. A díjazásról a FOI-törvény 47.§-a rendelkezik, és a CPU 11. számú Jegyzéke tartalmazza a konkrét díjakat. A díjszabás általános elve a *személyi jellegű* információadásnál: az információt kérő személyre vonatkozó adatok megadása ingyenes, fizetni csak az adatokat tartalmazó másolatokért (nyomtatásért, másolásért (papír, lemez, stb.) kell. Ha a másolatokért fizetendő díj nagyon kis összeg, akkor a díjkiszabás elmaradhat.

A *nem saját személyre vonatkozó* információk díjszabásának általános alapelve, hogy a fizetendő összegnek összhangban kell állnia a kért anyag kutatásának, visszakeresésének, illetve a kért másolatok költségével. A kutatás és a visszakeresés két szakaszra oszlik: 1./ annak megállapítására, hol van a témával kapcsolatos teljes adatállomány, 2./ a kért adatok, információk azonosítására, kiemelésére és összegyűjtésére.

Jelenleg egy-egy információért 15, társadalombiztosítási kártya birtokában 10 eurót kell fizetni. A fizetendő díj kiszabása emelkedhet a kért anyagok mennyiségének arányában.

Nem megfelelő vagy nem kielégítő információnyújtás esetében a díjak visszatéríthetők.

A FOI-törvény szerint, az információkérésrel egy időben *letét* ideiglenes számlára való helyezését lehet kérni, ha az információt szolgáltató intézmény úgy ítéli meg, hogy a kért információk díja meghaladja a 40 fontot (50,79 euró). Az összeg mindaddig az ideiglenes számlán van, amíg el nem dől, hogy sor

kerül-e a szolgáltatás kifizetésére, vagy valamilyen ok miatt (pl. az információ nem kiadható) a letéti összeget vissza kell utalni. A végleges elszámolás az információ kérés teljesítését követően történik. (Ha a kért adatok nem adhatók ki, akkor a letétet visszatérítik). Ha a kért adatokért fizetendő díj kisebb lenne, mint a fizetés adminisztrációjával járó költségek, akkor a díjkivetés elmaradhat.

Magyar vonatkozású következtetések

Jóllehet a közérdekű információkhoz való hozzáférés szabályozása alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozik, az EU-szabályozás és az ennek alapján kialakult gyakorlat mindenképpen hatást gyakorol majd a magyar szabályozásra és gyakorlatra is. Magyarország EU-tagga válása szükségszerűen felerősíti ezeket a hatásokat. EU-tagként a témában hozott és a tagállamoknak címzett EU-szabályozások már közvetlenül vonatkoznak Magyarországra is.

A fentiek különösen az interoperabilitási határozati javaslat (illetve az információcserére és az interoperabilitásra vonatkozó korábbi EU-szabályozások), valamint a közületi információk kereskedelmi hasznosítására vonatkozó Tanácsi Irányelv kapcsán jelenthetnek feladatokat már a közeli jövőben a magyar kormányzat és a kormányzati intézmények számára is.

A kormányzatok közötti kölcsönös adat- és információcsere EU-szintű interoperabilissá tételének már évekkel ezelőtt megindult folyamatát az EU-ban alapvető kérdésként kezelik a magas színvonalú, akadálymentes, interaktív és felhasználóbarát e-kormányzati szolgáltatások biztosítása szempontjából. Az ilyen szolgáltatások nyújtását elvárják az EU-intézményektől, a tagállamok kormányzataitól és azok különféle közhivatalaitól is. Az elvárások mind a nemzeti közhivatalok egymás közötti, mind ezek és a vállalatok, valamint a lakosság, továbbá az EU-intézmények felé irányuló szolgáltatásokra, illetve információcserére kiterjednek.

A 2003. decemberében közzétett, a közületi információk kereskedelmi hasznosítására vonatkozó Tanácsi Irányelvet pedig – az Irányelvekre vonatkozó EU-előírások szerint – a tagállamoknak át kell ültetniük saját jogrendszerükbe.

Igaz, a magyar „A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról” szóló 1992. évi LXIII. tv körülírja egyebek mellett a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat fogalmát, mégis, jogalkotói szinten is célszerű lenne megfontolás tárgyává tenni e fogalmak további pontosítását és tisztázását. A magyar közintézmények, vállalkozók és általában az állampolgárok előtt ugyanis nem mindig teljesen világos, milyen adatok és információk tartoznak ezekbe a kategóriákba. A tisztánlátás hiánya pedig egyik fontos akadályát képezi mind az EU-által is elvárt kormányzati szolgáltatások kiterjesztésének, mind a kormányzati szervek birtokában lévő, illetve az általuk elvileg megszerezhető adatok és információk kereskedelmi hasznosításának. Ez utóbbit pedig – mint az a tanulmányból is kiderült – az EU intézményei kimondottan bátorítják.

Magyarországon is több éve megfogalmazódott az a jogállami követelmény, miszerint a kormányzati működés átláthatósága feltételezi a működéssel kapcsolatos közérdekű adatok, a döntéshozatali eljárás, valamint a döntéseknél mérlegelt szempontok megismerhetőségét. A közérdekű adatok feldolgozása, az azokhoz való hozzáférés terén az e-kormányzat kiépítése, az Internet-felhasználás mind általánosabbá válása új korszakot

teremt. Itthon is megtörténtek az első lépések az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében. Számos minisztérium, közigazgatási szerv, önkormányzat működtet internetes honlapot. 2000 decemberében megszületett az 1113/2000. (XII. 27.) Korm. határozat a közigazgatási adatvagyon-nyilvántartásról, mely kimondta, hogy létre kell hozni és nyilvános hálózaton elérhetővé kell tenni a közigazgatásban kezelt közérdekű adatok fajtáinak és forrásainak nyilvántartását.

Az egyes országos hatáskörű szervek, így a minisztériumok honlapjai alapján történt tájékozódás azonban arra utal, hogy korántsem minden esetben érhetőek el a minisztérium döntései, szakmai elemzései vagy pályázatai, és sok esetben a miniszteri rendeletek sem. Az információs szabadság elvével az is ellentétes, hogy általában nincs lehetőség arra, hogy az állampolgárok észrevételeket tegyenek a szervezet dokumentumaival kapcsolatban. Egyik pozitív kivétel ez alól a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium honlapja, ahol például vita-fórumot is létrehozta a hosszú távú iparpolitika koncepciójához.

Az állampolgárok és a vállalatok számára a tájékozódásban az egyes közintézmények, minisztériumok honlapjairól beszerezhető információk nyújthat(ná)nak támpontot, egyrészt az ingyenesen hozzáférhető információkról, másrészt arról, hogyan és milyen feltételekkel juthatnak hozzá a mindenki számára nem elérhető, alap (nyers) és/vagy feldolgozott információkhoz. Míg az ingyenesen hozzáférhető információk köre – az előző fejezetekben vizsgált országok gyakorlatával összevetve – meglehetősen szűk körű, a GKM honlapjáról világosan kiderül, milyen adatgyűjtés áll rendelkezésre, amelyet a Tájékoztatási Ügynökség honlapján keresztül meg lehet rendelni.

Az EU-Irányelv indokoltá teszi, hogy a hazai illetékesek mielőbb fontolóra vegyék a magyarországi információs szabadságot és a kormányzati intézmények által birtokolt/birtokolható adatok és információk kereskedelmi hasznosítását szabályozó törvény

megalkotását, illetve a kapcsolódó magyar szabályok módosítását. Mind sürgetőbb feladat az elektronikus információszabadságról szóló törvény megalkotása, s – szakértők szerint – ennek jogtechnikai megoldása az adatvédelmi és információszabadsági törvénynek új fejezettel történő kiegészítése lehetne. Az adatvédelmi biztos 2001. februári állásfoglalása szerint: „az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében tett eddigi kormányzati intézkedéseket támogatva, elengedhetetlennek tartom, hogy az 1992. évi LXIII. tv (Avtv.) 2.§ 3. pontjában meghatározott közérdekű adatok elektronikus formában való elérése érdekében az Országgyűlés módosítsa az Avtv.-t, garantálva ezzel, hogy az Internet ne csak egyoldalú tájékoztató eszköz legyen az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek kezében, hanem a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog új médiuma is.”

Az információszabadság valódi érvényesülésének törvényi hiánya minden bizonnyal szerepet játszik – egyebek mellett – abban is, hogy a közigazgatás egyes szintjein nincs törekvés az elektronikus információ-szolgáltatás fejlesztésére. Erről tanúskodik például az a tény, hogy a GVOP pályázatai közül az önkormányzati adatvagyon hasznosítására egyáltalán nem jelentkezett pályázó, míg az önkormányzatok információszolgáltató tevékenységének fejlesztésére mindössze egy pályázat érkezett.

A hatályos magyar jog szerint az internet-szolgáltatók által végzett egyes adatkezelésekre nincs törvényi felhatalmazás. A forgalmi adatok kezelésével kapcsolatban meggyőzőek azok az érvek, amelyek szerint ilyen adatok kezelésére a rendszerbiztonság fenntartásának érdekében feltétlenül szükség van. Az ilyen tevékenységet a jövőben jogszerűnek kell minősíteni, ám ki kell jelölni az adatgyűjtés megfelelő korlátjait is.

Az új szabálynak pontosan meg kell határozni a felhasználó és a szolgáltatói oldalon álló alanyok fogalmát, az adatok kezelésével kapcsolatos jogait és kötelezettségeiket, továbbá – a hálózat felhasználásával történő

jogellenes támadások elleni fellépéshez – a támadót azonosító adatok rögzítésének és felhasználásának lehetőségét.

Részletes felmérések során lehetne megállapítani a törvény kötelezettjeinek körét, s nyilvánvaló, hogy minden országos hatáskörű szervnek és hatóságnak bele kell tartoznia ebbe a körbe.

Az elektronikus információszabadság érvényesülésének a konkrét információk elérhetővé tételén túl elengedhetetlen feltétele a nyilvános információkról szóló metaadatbázisok (katalógusok) megalkotása és nyilvánosságra hozatala. A közérdekű információk körén belül pedig hasznos a kérelem nélkül, kötelezően hozzáférhetővé teendő adatok körének is a megállapítása, és az eredményül kapott közzétételi lista rendszeres publikációja.

A metaadatbázisok egyrészt segítenek az egyénnek és a vállalatoknak eligazodni abban, hogy hol találhatják meg az általuk keresett információt. Másrészt az aktuálisan

csak offline elérhető információkra vonatkozó igényekről csak a releváns online katalógusok megléte, kihasználtsága esetén kaphatunk valós képet. Így válnak iránymutatóvá az adatkérések statisztikái, amikor az állampolgárok jobb, költségkímélő (proaktív) kiszolgálása érdekében egy következő időszakra újra meg kell határozni a kötelezően publikálandó adatok körét.

A leendő törvény szabályozottsági fokával szemben két, egymással szemben álló követelményről beszélhetünk. A jogszabály mellékleteinek egyfelől minél kevesebb technikai előírást kell tartalmaznia, hogy rugalmasan igazodhasson az alkalmazó államigazgatási intézményeknél található adatok jellegéhez. Másfelől az információk közigazgatáson belüli továbbhasznosítását, a metaadatbázisok automatikus, gépi feldolgozását a közös szabványokhoz való alkalmazkodás segíti. Ezért célszerű már a fejlesztés első lépéseiben alapul venni a strukturált adatok tárolására vonatkozó legáltalánosabb nemzetközi szabványokat.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió nemzeti hírközlési hatóságai információgyűjtési mechanizmusa, annak jövőben várható változásainak irányvonalai / Berényi Judit, Bogóné Jehoda Rozália, Havasi Béláné, Matheika Zoltán, Nagy Katalin, Somogyi Dorottya. – Bp.: KOPINT-DATORG, 2001. – 111 p.; 30 cm.
- Az infokommunikáció kormányzati irányításának nemzetközi tapasztalatai: az intézmények, az államigazgatás kapcsolatai a vállalatokkal és a lakossággal / Berényi Judit [et al.] – Bp.: KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 2002. –
- Az infokommunikáció kormányzati irányításának nemzetközi tapasztalatai/ Bogóné Jehoda Rozália. – Bp.: KOPINT-DATORG, 2000. – 161 p.; 30 cm.
- Az információs társadalom versenyszabályozási követelményei az EU irányelvek alapján (liszabonni deklaráció) / Bogóné Jehoda Rozália, Havasi Béláné, Berényi Judit, Pásztori Veronika, Somogyi Dorottya. – Bp.: KOPINT-DATORG, 2001. – 65 p. ; 30 cm.
- Digital literacy: A new terminology framework and its application to the design of meaningful technology-based learning environments – <http://infosoc.haifa.ac.il/DigitalLiteracyEshet.doc>
- Global survey: Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World – David Banisar, 28 September 2003; www.freedominfo.org
- Hannes Selhofer, Tobias Hüsing /empirica GmbH/: The Digital Divide Index – A Measure of Social Inequalities in the Adoption of ICT – www.empirica.com/empirica/publikationen/documents/Huesing_Selhofer_DDIX_2002.pdf
- Hüttl Antónia vezette munkacsoport: Az állami adatvagyon hasznosítása: nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai alkalmazásra – KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Budapest 2001.
- Preserving Democracy in Cyberspace: The Need for a New Literacy – <http://www.december.com/cmc/mag/1994/aug/literacy.html>
- Public Sector information: A key resource for Europe (The EC Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM(1998) 585. (ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_en.pdf)
- Tichenor, P. J. and C.N. Olien and G.A. Donahue (1970): Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge. Public Opinion Quarterly, 34, pp159-170.
- Vámos Tibor: A neumann-i örökség tanulságai – <http://www.matud.iif.hu/03dec/012.html>

ISSN 0866-3653

ISBN 963 7260 02 1

Készült a Konjunktúra-, Piackutató és Számítástechnikai Rt. háziyomdájában

E kiadvány a Konjunktúra-, Piackutató és Számítástechnikai Rt. engedélye nélkül nem sokszorosítható!

Cím: H-1081 Budapest, Csokonai u. 3.
Tel.: 459-4241 Fax: 303-9588