

AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KONCEPCIÓJA

**Készítette az
Informatikai és Hírközlési Minisztérium
megbízásából az**



**EÖTVÖS KÁROLY
KÖZPOLITIKAI INTÉZET**

2004 júniusában

BEVEZETÉS

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium megbízásából az Eötvös Károly Intézet 2003 őszén tanulmányt készített az elektronikus információszabadság hazai megvalósításának lehetőségeiről. A tanulmány a külföldi példák és tapasztalatok bemutatásán és elemzésén túl foglalkozott az elektronikus információszabadságnak a magyarországi jogalkotásban és gyakorlatban fellelhető nyomaival: a kötelező elektronikus közzétételt előíró jogszabályok vizsgálatával, valamint az állami és önkormányzati szervek honlapjainak a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló elemzésével. A tanulmány azzal az igénnyel készült, hogy az információs jogok állapota és a hazai és nemzetközi joggyakorlat felmérésével meggyőző erővel mutassa be az elektronikus információszabadság törvényi szabályozásának a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése miatti szükségességét. 2004 júniusában a minisztérium azzal bízta meg az intézetet, hogy az előtanulmányok eredményeit felhasználva készítse el az elektronikus információszabadság megvalósulását szolgáló törvény szabályozási koncepcióját, amely alapján előterjesztés készíthető a jogalkotó számára a törvény megalkotására. Az Eötvös Károly Intézet a koncepciót az alábbi szakértőinek közreműködésével a megbízás szerint elkészítette.

Majtényi László – a szakértői munkacsoport vezetője,
Bártfai Zsolt,
Jóri András,
Miklósi Zoltán,
Polyák Gábor,
Simon Éva,
Szabó Máté,
Székely Iván,
Varga Ilona.

A koncepcióban felhasznált előtanulmányok elkészítésében a fentiekén kívül Kerekes Zsuzsa és Szoboszlai Judit is részt vett.

TARTALOM

I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

II. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MEGALKOTANDÓ RENDELKEZÉSEI

III. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓJÁNAK RÉSZLETES ISMERTETÉSE

1. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK IGÉNYE ÉS A SZABÁLYOZÁS ELVEI

- 1.1. A szabályozás igénye
- 1.2. A szabályozás alapelvei
 - 1.2.1. A közzététel elve
 - 1.2.2. A hagyományos információszabadság védelme
 - 1.2.3. Technológia-semlegesség elve
 - 1.2.4. Esélyegyenlőség elve, az ingyenes e-hozzáférés állami támogatása
 - 1.2.5. A személyes adatok védelme az információszabadság megvalósulása során
- 1.3. Üzleti lehetőségek az elektronikus információszabadságban

2. A KÖZZÉTÉTELI ELVEN MŰKÖDŐ INFORMÁCIÓSZABADSÁGGAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEK

- 2.1. A közzététel módjának előírása
 - 2.1.1. Honlap-fenntartási kötelezettség
 - 2.1.2. A kötelezettek körének meghatározása
 - 2.1.3. Frissítés
 - 2.1.4. A honlap fellelhetősége
 - 2.1.5. Technikai akadályok megszüntetése
 - 2.1.6. Az esélyegyenlőség biztosítása a honlapokon
 - 2.1.6.1. A honlapok akadálymentessé tétele a fogyatékkal élők számára
 - 2.1.6.2. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók esélyegyenlőségének biztosítása
 - 2.1.7. Személyes adatok védelme a közzétett adatok megismerése során
- 2.2. A közzéteendő adatok meghatározása
 - 2.2.1. Közzétételi listák
 - 2.2.2. Dinamikus átmenet biztosítása
- 2.3. A közzétett adatokhoz való hozzáférés
- 2.4. Metaadatok, metaadatbázisok, információs lokátorrendszerek
 - 2.4.1. A közérdekű adatok jegyzékei
 - 2.4.2. A metaadatok nyilvántartása
 - 2.4.3. Információs lokátorrendszer

3. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK ELEKTRONIKUS ÚTON TÖRTÉNŐ IGÉNYLÉSE

- 3.1. Az elektronikus adatigénylés lehetővé tétele
- 3.2. Visszaigazolási kötelezettség
- 3.3. A válaszadási kötelezettség
- 3.4. Az igény teljesítésének formája és formátuma
- 3.5. Az adatigény teljesítésének formája (formátuma)
- 3.6. Felelősség
- 3.7. Az esélyegyenlőség biztosítása az adatigénylés körében
- 3.8. A személyes adatok védelme az adatigénylés során
 - 3.8.1. Anonimizálás az igény teljesítését követően
 - 3.8.2. Anonim adatigénylés lehetőségének biztosítása

4. AZ AVTV. HARMONIZÁCIÓS CÉLÚ TOVÁBBI MÓDOSÍTÁSA

- 4.1. Az Irányelv implementálásának kötelezettsége
- 4.2. A közérdekű adat fogalma
- 4.3. Elektronikus irat, elektronikus dokumentum
- 4.4. Magánéletvédő technológiák
- 4.5. A „további felhasználás” lehetővé tétele
- 4.6. Az adat szolgáltatásával kapcsolatos ésszerű erőfeszítés
- 4.7. Belső használatú adat, döntés-előkészítő adat
 - 4.7.1. A jogalkotási kényszerhelyzet
 - 4.7.2. A megoldás lehetséges két iránya
- 4.8. A közérdekű adatok ára, az adatközlés költségei, a felszámolható díjak
- 4.9. Az információs jogok biztosa
 - 4.9.1. Elnevezés
 - 4.9.2. Tökéletlen hatósági jogkör
- 4.10. Az információszabadsággal kapcsolatos jogviták
 - 4.10.1. A nyilvánosság kikényszerítése
 - 4.10.1.1. A változat
 - 4.10.1.2. B változat
 - 4.10.2. Fegyelmi felelősségre vonás kezdeményezése
 - 4.10.3. Bírság
 - 4.10.4. A tényállás ismerete nélkül meghozott bírói döntés elkerülése
- 4.11. Az információs jogok belső felelőse

6. HATÁLYBALÉPÉS ÉS FELHATALMAZÁSOK

I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a közérdekű adatok nyilvánosságát (az információszabadságot) 1989 óta alapvető jogként biztosítja. E jog garanciáinak, valamint korlátozása és gyakorlása részletes szabályainak megalkotását az Országgyűlésre bízta, amikor úgy rendelkezik, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országgyűlés 1992-ben fogadta el a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, amelyben a két információs szabadságjog szabályairól egyazon jogforrásban rendelkezett. A törvény legutóbbi – európai uniós jogharmonizációs igényű – felülvizsgálata (a 2003. évi XLVIII. törvény) az információszabadságot lényegét tekintve, az elektronikus információszabadságot pedig egyáltalán nem érintette. A törvény információszabadsággal kapcsolatos rendelkezései, ha nem is elavultak, de mindenképpen kiegészítésre szorulnak, hiszen nem veszik figyelembe az elektronikus kommunikációs formák elmúlt évtizedben bekövetkezett robbanásszerű terjedését. Az információs kor új technológiáinak alkalmazása közvetlen hatással van az információs jogok gyakorlására, az állampolgárok jogainak érvényesíthetőségére, az alapvető jogok védelmére. A közérdekű adatok elektronikus úton való megismerhetőségének a társadalom részéről megmutatkozó igénye, valamint hosszútávon érvényesülő költséghatékonysága, és nem utolsósorban a társadalmi és üzleti hasznai indokolják a törvény módosítását. A módosítás további indoka az, hogy az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában megsemmisítette a törvény két információszabadsággal kapcsolatos rendelkezését, és felhívta az Országgyűlést, hogy az alkotmányellenesség következtében előállt szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget. A módosítás harmadik indoka a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv implementálásának kötelezettsége. Végül indokolja a módosítást a törvénynek az információszabadság több mint egy évtizedes gyakorlata során észlelt pontatlanságai, és az igény azok kijavítására.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény koncepciója ezért a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) módosítását javasolja. A módosítást a koncepció a közzététel, a hagyományos információszabadság védelme, a technológia-semlegesség és az esélyegyenlőség elve, valamint az ingyenes e-hozzáférés állami támogatása és az információszabadság megvalósulása során érvényesítendő adatvédelmi követelmények figyelembevételével tartja szükségesnek.

A koncepció szerint a törvénynek rendelkeznie kell a közérdekű adatok elektronikus közzétételéről. Az ezzel kapcsolatos rendelkezések meghatározott szervek számára honlap-fenntartási kötelezettséget, illetve azokon – közzétételi listákon felsorolt – adatok közzétételének kötelezettségét írja elő. Az elektronikus módon közzétett adatok könnyebb fellelhetősége érdekében a koncepció szerint a törvénynek rendelkeznie kell egy központosított metaadatbázis felállításáról.

A koncepció foglalkozik az információszabadság másik oldalának elektronikus úton történő megvalósulásával, nevezetesen a közérdekű adat megismerése iránti igények elektronikus előterjesztésének lehetőségével is. A koncepció szerint a törvénynek lehetővé kell tennie az elektronikus adatigénylést, és meg kell határoznia az ehhez szükséges garanciákat.

A koncepció szerint pontosítani kell a közérdekű adat fogalmát, meg kell alkotni a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat fogalmát, pontosítani kell a közérdekű adat igénylése esetén kérhető költségtérítéssel kapcsolatos rendelkezéseket, ki kell egészíteni az információs jogok biztosának (jelenleg: adatvédelmi biztos) hatáskörét, és megfelelő szankciórendszert kell rendelni az információszabadsággal kapcsolatos jogsértésekhez.

Végezetül ez a koncepció a bíróságok átláthatóságának szektorális szabályait – alkotmányos megfontolások alapján – az igazságügyi tájékoztatásról szóló ezután megalkotandó törvény szabályozási feladatának minősíti. Ennek a törvénynek a megalkotása a jogállami forradalom egyik elsődleges feladata lett volna. Amíg az elektronikus információszabadság elveit is kielégítő, a bírói jog és az igazságügyi szervezet működésének megismerhetőségét, átláthatóságát biztosító törvény nem

lép hatályba, az információszabadság alkotmányos igényének a köztársaság jogrendje legfeljebb részlegesen felelhet meg.

A koncepció alapján az Avtv. III., információszabadsággal foglalkozó fejezetét átfogóan, más részeit kisebb mértékben kell módosítani. A törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

II. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MEGALKOTANDÓ RENDELKEZÉSEI

Az alábbiakban összefoglaljuk javaslatainkat az elektronikus információszabadságról szóló törvény megalkotandó rendelkezéseire. A javaslatok norma-közeli stílusban kerültek megfogalmazásra azzal, hogy a kodifikáció folyamatában az tovább pontosítható. A koncepció részletes ismertetésében az itt megfogalmazott rendelkezések magyarázatát adjuk.

1. Az Avtv. 1. § (1) bekezdését a következő mondattal kell kiegészíteni:

Az esélyegyenlőség és a technológia-semlegesség figyelembe vétele mellett az állam támogatja a közérdekű adatok elektronikus megismerhetőségét. Eltérő törvényi rendelkezés hiányában az elektronikusan szolgáltatott közérdekű tartalom ingyenes, az állam külön intézkedésekkel támogatja a fogyatékkal élőket és a hátrányos helyzetű csoportokat a hozzáférés terén.

2. Az Avtv. 2. § 4. pontjában meghatározott közérdekű adat-definíciót az alábbiak szerint javasoljuk kiegészíteni:

4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat **vagy adategyüttes, ideértve a jogszabályt, a működéssel kapcsolatos ismereteket és a szerv álláspontját is, tekintet nélkül a rögzítés illetőleg továbbítás módjára;**

3. Az Avtv. 2. §-ában lévő értelmező rendelkezéseket javasoljuk a következő két definícióval kiegészíteni:

belső használatú adat: a közfeladatot ellátó szerv vagy személy működésével kapcsolatban általa bármely módon rögzített, a

működésével kapcsolatos olyan ismeret, amely a szerv feladat- és hatáskörével kapcsolatos döntést nem tartalmaz, és amelynek nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele akadályozná a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását; feltéve, hogy az adat titokban tartása érdekében a közfeladatot ellátó szerv megfelelő intézkedéseket tett.

***döntés-előkészítéssel összefüggő adat:* a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt bármely adathordozón, bármely módon rögzített olyan ismeret, amely a döntés megalapozását szolgálja, és amelynek nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele akadályozná a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását; feltéve, hogy az adat titokban tartása érdekében a közfeladatot ellátó szerv megfelelő intézkedéseket tett.**

4. Javaslatunk szerint az Avtv. adatbiztonság címe az alábbi 10/A. §-sal egészül ki:

10/A. § Az adatkezelőnek a rendelkezésére álló technológiai megoldások közül azt a megoldást kell alkalmaznia, amely az adatkezelés céljának elérését a legkevesebb személyes adat legrövidebb ideig tartó kezelésével valósítja meg, és amely támogatja a személyesadat-védő információs és kommunikációs technológiáknak a használatát.

5. Az Avtv. III. fejezete helyére a koncepció szerint a következő rendelkezések illesztendők :

III. fejezet

A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

A közérdekű adatok megismerhetősége

19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Ha törvény másként nem rendelkezik a közérdekű adatok szabadon terjeszthetők.

(3)(2) Az (1) bekezdésben említetteknek említett szervek jogszabályban meghatározott feladatuknak ellátásával összefüggésben keletkező és rendelkezésükre álló közérdekű adatokat bárki számára szolgáltatni kötelesek, és lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve ha az adatszolgáltatás ésszerű erőfeszítéssel nem teljesíthető, vagy ha az a közérdekű adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

(4) Az (1) bekezdésben említett szervek hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a ~~kezelését~~ **keletkezését** követő ~~húsz tíz~~ **húsz** éven belül nem nyilvános. ~~Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.~~ **Ha a közügyek nyilvános tárgyalhatósága mint nyomós közérdek indokolja - ide értve azt az esetet, amikor a szerv működésének átláthatóságához, a döntés értelmezéséhez szükséges -, a belső használatra készült valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat nyilvánosságra kell hozni. Ha a közfeladatot ellátó szerv törvényben (jogszabályban) meghatározott feladata, hogy a felettes szerv számára ellenőrzési vagy döntéselőkészítő feladatot lásson el, az általa keletkeztetett döntés-előkészítő adatok akkor is bizalmasan kezelhetők, ha azokat a hatáskörrel rendelkező szervnek továbbítja vagy továbbította.**

(6) A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.

(7) A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja, továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeke is.

(8) A közérdekű adatok elektronikus közzétételénél, illetve hozzáférhetővé tételénél, valamint az elektronikus úton teljesített adatigénylés esetén a közérdekű adatok kezelőjének a rendelkezésére álló technológiai megoldások közül azt a megoldást kell alkalmaznia, amely a közérdekű adatok elektronikus úton történő megismerését a legkevesebb személyes adat legrövidebb ideig tartó kezelésével valósítja meg, és amely támogatja a személyesadat-védő információs és kommunikációs technológiáknak az adatigénylők általi használatát.

A közérdekű adatok közzététele

19/A. § (1) ~~(2)~~ ~~Az (1) bekezdésben~~ A 19. § (1) bekezdésében említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre,

illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat. **Ezek a szervek kötelesek a birtokukban lévő közérdekű adatokat a megismerés és további hasznosítás céljából a levéltári és selejtezési szabályok figyelembe vételével őrizni.** E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre - ha törvény másként nem rendelkezik - bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az országos illetékességű szerveknek, a helyi önkormányzatoknak és a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a 19/B. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatai bárki számára térítés nélkül megismerhetők, amelyeknek elektronikus közzététele céljából ezek a szervek honlapot kötelesek fenntartani. A honlap fenntartására nem köteles szervek a törvény mellékletében meghatározott adatokat honlapon közzéteszik, vagy közzététel céljából azokat a felügyeletüket, illetve irányításukat ellátó szervek részére továbbítják. A felügyeletet, illetve irányítást ellátó szervek gondoskodnak a részükre továbbított adatoknak honlapon való közzétételéről.

(4) A közzétett adatok pontosságáért és időszerűségéért az adatokat előállító szerv (adatfelelős), fellelhetőségéért és folyamatos hozzáférhetőségéért az azokat a honlapon közzétevő szerv (adatközlő) felel. A közzétételi listában szereplő adatok közzététele nem érinti a közfeladatot ellátó szervnek a 20. §-ban írt kötelezettségeit.

(5) A 19. § (1) bekezdésben meghatározott szervek a közérdekű adatok közzétételével összefüggésben csak azokat a személyes adatokat kezelhetik, amelyek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez technikailag elengedhetetlenül szükségesek. Ezek az adatok nem kapcsolhatók össze a honlap látogatóinak azonosító adataival.

(6) A bírósági szervezetre irányadó közzétételi szabályokat az igazságügyi tájékoztatásról szóló törvény határozza meg.

19/B. § (1) Az elektronikus úton kötelezően közzéteendő adatok körét a törvény melléklete tartalmazza (általános közzétételi lista). A közzétételi lista alapján állami vagy szolgálati titkot közzétenni nem szabad.

(2) Jogszabály, illetve az információs jogok biztosa jóváhagyásával a közfeladatot ellátó szerv vezetője – a közfeladatot ellátó szervre, továbbá annak alárendeltségébe tartozó szervekre, vagy azok egy részére is kiterjedő hatállyal – további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg (különös és egyedi közzétételi lista). Testületi szervként működő közfeladatot ellátó szerv esetén a különös és egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása a testület hatáskörébe tartozik.

(3) A közfeladatot ellátó szerv vezetője a közzétételi listában nem szereplő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigénylések statisztikai adatai alapján évente felülvizsgálja az általa kiadott közzétételi listát, és azt kiegészíti, amennyiben egy adatfajta vonatkozóan az összes adatigénylés legalább 10 százalékát elérő adatigénylés érkezett, egyéb esetekben pedig kiegészítheti.

(4) A miniszter, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete a (3) bekezdés megfelelő alkalmazásával gondoskodik a különös közzétételi lista módosításáról, illetve annak kezdeményezéséről.

(5) A különös és egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére az információs jogok biztosa is javaslatot tehet, valamint a közfeladatot ellátó szervek egyes típusaira vonatkozó, általa vagy más által készített közzétételi lista mintát hagyhat jóvá. A közzétételi lista szűkítéséhez az adatvédelmi biztos jóváhagyása szükséges.

(6) Az információs jogok biztosa a (3) bekezdésben meghatározott esetben elrendelheti egyes közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kötelező közzétételét. Az információs jogok biztosának e döntése, illetve a közzétételi listák jóváhagyását megtagadó döntése ellen a közfeladatot ellátó szerv bírósághoz fordulhat.

19/C. § (1) A Kormány létrehozza és üzemelteti

a) az országos illetékességű szervek közérdekű adatokat tartalmazó honlapjainak, adatbázisainak, illetve nyilvántartásainak központi elektronikus jegyzékét, és

b) az Egységes Közadat-kereső Rendszert (a továbbiakban: EKR), amely biztosítja az országos illetékességű szervek közérdekű adataihoz való integrált, egységes szempontok szerinti nyilvános, elektronikus hozzáférést.

(2) A helyi önkormányzatok közérdekű adatokat tartalmazó honlapjainak, adatbázisainak illetve nyilvántartásainak központi elektronikus jegyzékét a Belügyminisztérium hozza létre és üzemelteti.

(3) A közérdekű adatot kezelő szervek (adatfelelősök) gondoskodnak a kezelésükben lévő, közérdekű adatokat tartalmazó honlapok, adatbázisok illetve nyilvántartások adatainak, a központi elektronikus jegyzék üzemeltetőjének történő továbbításáról és a továbbított adatok rendszeres frissítéséről. Ugyancsak e szervek felelnek az EKR-be továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított adatok rendszeres frissítéséért is.

(4) A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az EKR-hez való csatlakozás nem mentesíti a közérdekű adatokat kezelő szerveket a honlapon való megjelenés kötelezettsége alól.

(5) A jegyzékek az üzemeltető szervek honlapján folyamatosan és ingyenesen, bárki számára hozzáférhetőek.

A közérdekű adatok megismerésének igénylése

20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránti igény bármilyen formában benyújtató, ideértve az elektronikus formát is.

(2) A közérdekű adatot kezelő szerv köteles biztosítani az elektronikus úton történő adatigénylés lehetőségét olyan technológiai megoldások alkalmazásával, amelyek az adatigénylők lehető legszélesebb köre számára nyújtanak tényleges adatigénylési lehetőséget.

(3) A közérdekű adatot kezelő szerv köteles az adatigénylések elektronikus úton történő benyújtásának lehetőségét az adatigénylők számára megkönnyíteni oly módon, hogy azzal az adatigénylők egyszerűen, különleges ismeretek elsajátítása nélkül, folyamatosan élhessenek.

(4) A közérdekű adatot kezelő szerv, illetve az adatigénylés címzettje az elektronikus úton küldött adatigénylés beérkezését haladéktalanul, de legkésőbb a következő munkanapon érkezteti (iktatja) és ennek megtörténtét elektronikus úton visszaigazolja az adatigénylőnek. Az adatigénylés megérkezéséhez fűződő jogkövetkezmények a visszaigazolás elküldésének időpontjában állnak be.

(5)(4) A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek igénynek az adatot kezelő szerv a kérelem az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségterítés ellenében - a kérelmező az igénylő másolatot kérhet.

(6) A közérdekű adatokat kezelő szerv az adatigénylést – az adatigénylőnek a formátumra irányuló kérését lehetőség szerint figyelembe véve – olyan – nyomtatott, elektronikus vagy más – formában teljesíti, amely az adatigénylő számára értelmezhető. Ha az adatigénylő kéri, az okirati forma nem mellőzhető.

(7)(2) A kérelem Az igény megtagadásáról - annak indokaival együtt - 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt az igénylőt.

(8) A közérdekű adat megismerése nem tagadható meg önmagában azért, mert az adatot igénylő nem közli személyes adatait, vagy a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(9) Ha az igény nem az adatot kezelő szervhez érkezik, a szerv válaszában tájékoztatást és egyéb módon megfelelő segítséget nyújt az igény érvényesítéséhez.

(10) Ha a közérdekű adatok igénylője kéri, vagy az adatigénylés körülményeiből az erre vonatkozó kérés megállapítható, az adatigénylőt nem szabad azonosítani, illetve az igény teljesítését követően – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az igénylő személyes adatait haladéktalanul anonimizálni kell.

20/A. § (3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségterítést állapíthat meg. (1) A szerv a rendelkezésre álló közérdekű

adat közléséért, ha az a szokásos költségeket meghaladja - legfeljebb a közlés közvetlen költségét meg nem haladó mértékű - költségtérítést állapíthat meg.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott adatok körén kívül eső közérdekű adatok (különösen a hozzáadott értéket tartalmazó, feldolgozott, szerkesztett, az adatok használatát elősegítő szolgáltatással ellátott, annotált, szerzői művek formájában megjelenő adatok) közléséért a közlés költségét meghaladó díj is megállapítható.

(3) A kérelmező Az igénylővel kérésére a költség és a díj összegét előre közölni kell. A szerv a költségtérítés és a díj beszedése céljából kezelheti az igénylő azonosításához szükséges és elégséges személyes adatokat.

~~(4) A 19. § (1) bekezdésében említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól.~~

21. § (1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését igényét nem teljesítik, a kérelmező az igénylő a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétől számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért az igényelt felvilágosítást megtagadta.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(5) Az egész országra kiterjedő hatáskörű szerv ellen indult per a megyei (fővárosi) bíróság hatáskörébe tartozik. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az adatközlést nem teljesítő szerv székhelye (működési helye) alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért az igényelt közérdekű adat közlésére kötelezi.

21/A. § Ha a bíróság vagy az információs jogok biztosa a közérdekű adat eltitkolásának vagy megtagadásának jogellenességét megállapította, az adatigénylő a szerv vezetőjénél illetve a fegyelmi jogkör gyakorlójánál kezdeményezheti fegyelmi eljárás elrendelését. A fegyelmi jogkör gyakorlója az eljárás elrendeléséről, illetve

megtagadásával kapcsolatos döntéséről valamint annak indokairól, illetve az eljárás eredményéről köteles az adatigénylőt tájékoztatni.

Bírság információs kötelezettség megsértéséért

21/B. § (1) Aki törvényi rendelkezésbe, illetve jogerős bírósági vagy hatósági határozatba foglalt, a közérdekű adat közlésével kapcsolatos előírást megszeg, az általa okozott sérelem mértékéhez, súlyához és ismétlődéséhez igazodó bírságot köteles fizetni.

(2) A bírság adók módjára behajtandó köztartozás, melyet a Nemzeti Civil Alap részére kell átutalni.

(3) A bírság megfizetése nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint az információs jogok biztosa által megállapított kötelezettség teljesítése alól.

22. § E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő - külön törvényben szabályozott - adatszolgáltatásra.

6. Ahol jogszabály adatvédelmi biztost említ, ott azt az információs jogok biztosával kell behelyettesíteni.

7. Az Avtv. 26. § (4) bekezdését álláspontunk szerint az alábbiak szerint kell módosítani:

(4) Ha az ~~adatvédelmi biztos~~ információs jogok biztosa eljárása során az adat minősítését - a nemzetközi szerződés alapján keletkezett minősített adatok kivételével - indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. Ha az információs jogok biztosa megállapította, hogy a közérdekű adat kezelőjének valamely döntése sérti a közérdekű adatok nyilvánosságát, a közérdekű adat kezelőjét a döntés megváltoztatására szólítja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő, illetve a közérdekű adat kezelője 30 napon belül a Fővárosi Bírósághoz fordulhat. Ha

a minősítő a határidő elteltéig nem fordul bírósághoz, az adat minősítése megszűnik. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson soron kívül jár el.

8. Az Avtv. 31/A. § előtti cím módosuljon a következőképpen:

*Belső adatvédelmi felelős és adatvédelmi szabályzat, **az információs jogok belső felelőse***

9. Az Avtv. 31/A. § (2) bekezdésének d) pontja a koncepció szerint a következőképpen módosul:

[A belső adatvédelmi felelős]

d) elkészíti – 31/B. § hatálya alá tartozó vagy azt alkalmazó szervek kivételével – a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot;

10. Szükségesnek tartjuk, hogy az Avtv. egészüljön ki a következő 31/B. §-sal:

31/B. § (1) Azoknál a szerveknél, amelyek önálló honlap fenntartására kötelezettek, közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozó - jogi, közigazgatási, számítástechnikai vagy ezeknek megfelelő, felsőfokú végzettséggel rendelkező - az információs jogok belső felelősét kell kinevezni vagy megbízni. Az információs jogok belső felelősének tisztsége más közfeladatot ellátó szerveknél is létrehozható.

(2) Az információs jogok belső felelőse:

a) ellátja a belső adatvédelmi felelős feladatait

b) közreműködik a szerv közérdekű adatokkal összefüggő döntéseinek meghozatalában, valamint az igénylők jogainak biztosításában;

c) ellenőrzi e törvény és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó más jogszabályok, valamint a közérdekű adatok kezeléséről szóló belső szabályzatok rendelkezéseinek megtartását;

c) kivizsgálja a hozzá érkezett a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos bejelentéseket;

d) elkészíti az információs jogok belső szabályzatát.

11. A koncepcióban meghatározott kérdésekben a törvény hatalmazza fel a Kormányt, illetve a felhatalmazás tartalma szerint hatáskörrel rendelkező minisztert a végrehajtási jogszabályok megalkotására.

12. Az Avtv. mellékleteként az alábbi általános közzétételi lista határozandó meg:

Melléklet az 1992. évi LXIII. törvényhez

Az elektronikus úton kötelezően közzéteendő adatok

I. Szervezeti, személyzeti adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapon elérhetősége;**
- 2. a közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése szervezeti egységenkénti bontásban, a szervezeti egységek közötti irányítási, függelmi viszonyok, az egyes szervezeti egységek feladatai;**
- 3. a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetőségi adatai (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcím);**
- 4. testületi szerv esetén a testület létszáma, összetétele, tagjainak neve, beosztása, elérhetősége;**
- 5. a közfeladatot ellátó szerv irányítása, felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló más közfeladatot ellátó szervek megnevezése, elérhetősége (címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapon elérhetősége);**
- 6. a közfeladatot ellátó szerv többségi tulajdonában álló, illetve részvételével működő gazdálkodó szervezet [Ptk. 685. § c) pont] neve, székhelye, elérhetősége, tevékenységi köre, képviselőjének neve, a közfeladatot ellátó szerv részesedésének mértéke;**
- 7. a közfeladatot ellátó szerv által alapított közalapítványok neve, székhelye, alapító okirata, kezelő szervének tagjai;**

- 8. a közfeladatot ellátó szerv felettes, illetve felügyeleti szervének, ennek hiányában a közfeladatot ellátó szerv felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv 1. pontban meghatározott adatai.**

II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét meghatározó fontosabb jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, belső szabályzatok (szervezeti és működési szabályzat, ügyrend), szükség esetén a közfeladatot szerv szervezeti egységei szerinti bontásban. Az országos szintű jogi normák száma, címe, továbbá központi tárhelyen tárolt változathoz hozzáférést biztosító elérhetőség feltüntetése , helyi normák teljes hatályos szövege közzéteendő;**
- 2. az önálló honlap fenntartására kötelezett közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvein;**
- 3. az önkormányzat önként vállalt feladatai;**
- 4. államigazgatási, egyéb hatósági ügyekben ügycsoportonként (ügytípusonként) a hatáskörrel rendelkező szerv megnevezése, hatáskör gyakorlásának átruházása esetén a ténylegesen eljáró szerv megnevezése, illetékességi területe, az ügyintézéshez szükséges okmányok, eljárási illetékek (igazgatási szolgáltatási díjak) meghatározása, alapvető eljárási szabályok (milyen eljárási lépéseket kell tenni az ügyintézés során), az eljárást megindító irat benyújtásának módja (helye, ideje), ügyfélfogadás ideje;**
- 5. a külön jogszabály szerint közzéteendő, illetve közzétehető hatósági határozatok, az azokkal kapcsolatos fontosabb bírósági döntések;**
- 6. a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatások megnevezése, tartalma, a közszolgáltatások igénybevételének rendje, a közszolgáltatásért fizetendő díj mértéke, az abból adott kedvezmények;**

- 7. a közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzéke, az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az Avtv. 28. §-a szerinti azonosító adatai; a közfeladatot ellátó szerv által – alaptevékenysége keretében – gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái, a hozzáférés módja, költségei;**
- 8. a környezet állapotára, a környezetszennyezettség mértékére, a környezetvédelmi tevékenységekre, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásaira vonatkozó, a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatok;**
- 9. a közfeladatot ellátó szerv által készített kiadványok címe, témája, a hozzáférés módja, a kiadvány ingyenessége, illetve a költségtérítés mértéke;**
- 10. testületi szerv esetén a szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári/civil közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testület üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága (ha ezt jogszabály nem korlátozza), döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai;**
- 11. a jogszabály-tervezetek és a hozzájuk kapcsolódó előterjesztések;**
- 12. a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések a benyújtás időpontjától;**
- 13. a közfeladatot ellátó szerv által kidolgozott koncepciók, tervek, kiírt pályázatok és azok eredményei és indokolásuk;**
- 14. a közfeladatot ellátó szerv által irányított, felügyelt vagy ellenőrzött más közfeladatot ellátó szervezeteknek adott utasítások, instrukciók, javaslatok; a közfeladatot ellátó szervet irányító, felügyelő vagy ellenőrző, avagy más közfeladatot ellátó szervezetek felé tett kezdeményezések (felterjesztések) és az arra kapott válaszok;**
- 15. a közfeladatot ellátó szervnél végzett vizsgálatok, ellenőrzések megállapításai;**
- 16. a közfeladatot ellátó szerv feladatellátásának, kapacitásának jellemzésére és teljesítményének mérésére szolgáló mutatók és értékük, időbeli változásuk;**

- 17. az információs jogokkal foglalkozó tisztviselő (szervezeti egység) neve, elérhetősége, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje;**
- 18. a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményei, időbeli változásuk;**
- 19. a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervre vonatkozó adatai;**
- 20. a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó különös közzétételi lista.**

III. Gazdálkodási adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv éves (elemi) költségvetése; a költségvetés végrehajtásáról – a külön jogszabályban meghatározott gyakorisággal – készített beszámolók;**
- 2. a közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve a külön jogszabályban meghatározott vezető tisztségviselők javadalmazása és juttatásai személyenként, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve;**
- 3. a közfeladatot ellátó szerv költségvetéséből nyújtott, nem normatív, céljellegű, fejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok [Áht. 15/A. §]**
- 4. az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő – a külön jogszabályban meghatározott értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama,**

- 5. a koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázatok kiírása, pályázók adatai, pályázat eredménye),**
- 6. a közfeladatot ellátós szerv által nem alapfeladatai ellátására (így különösen társadalmi szervezet támogatására, valamint foglalkoztatottai szakmai és munkavállalói érdekképviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális, és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított összegek,**
- 7. a közbeszerzésekről szóló törvényben meghatározott adatok (pályázatok kiírása, pályázók adatai, pályázat eredménye, a szerződés).**

III. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓJÁNAK RÉSZLETES ISMERTETÉSE

1. AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK IGÉNYE ÉS A SZABÁLYOZÁS ELVEI

1.1. A szabályozás igénye

Amikor 1992-ben az Országgyűlés elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban Avtv.), joggal tekintették Magyarországot úttörőnek. A térség országai között az elsők egyikeként, több fejlett demokráciát megelőzve az információszabadság Magyarországon 1989-ben alkotmányos jog lett, majd érvényesítésének szabályairól az Országgyűlés törvényt alkotott. Az információszabadság nemzetközi gyakorlatának újabb fejleménye az elektronikus információszabadság gyors terjedése. Az elmúlt tíz esztendő alatt azonban Magyarország sem az információszabadsággal kapcsolatos jogalkotás, sem pedig az informatikai infrastruktúra terén nem tudott lépést tartani a világgal.

A továbbiakban az elektronikus információszabadság tartalmát úgy közelítjük meg, ahogyan az az Amerikai Egyesült Államok 1996-ban elfogadott elektronikus információszabadság-törvényéből megismerhető, vagyis mint az információszabadság érvényesülése érdekében tett állami intézkedést, azt, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervezetek elektronikus úton elérhetővé teszik a rendelkezésükre álló közérdekű adatokat, vagy azok egy részét. Az ilyen értelemben vett információszabadságnak három része van. Egyrészt jelenti azt, hogy a hatóságok bizonyos adatokat – elsősorban a tevékenységükre vonatkozókat – a polgárok erre irányuló kérése nélkül, maguktól is kötelesek elektronikus úton, például az interneten közzétenni. Másrészt azt jelenti, hogy a polgárok adatigényeit (a közérdekű adatot igénylő kéréseket) az adatigénylő polgár döntése szerint elektronikus úton elégítik ki. Harmadrészt pedig azt, hogy a dokumentumokhoz való

hozzáférés biztosítása érdekében a rendelkezésre álló dokumentumok adatbázisát, a közérdekű dokumentumok nyilvántartását elektronikus módon is elérhetővé teszik.

Az elektronikus információszabadság nem csupán hozzáférési utak egyikét adja a közérdekű információkhoz, hanem a demokratizálódásnak, az információszabadság végre tényleges érvényesülésének is eszköze lehet. Ugyanakkor, a hozzáférés egyenlőtlensége, amely bár csökkenthető, elkerülhetetlen, a demokrácia deficitjét is eredményezheti.

A demokratikus társadalmi berendezkedésre önmagában is veszélyt jelent, hogy a közigazgató állam működése egyre bonyolultabbá és – különösen a kívülálló számára – egyre áttekinthetlenebbé válik. Ez a fejlődés olyan társadalmi tereket alkot, melyek a beavatatlan halandók számára felfoghatatlanná válnak, aki pedig a nyilvántartások labirintusában elveszti a közadatok nyomát, önmaga feladására kényszerül, miközben a közügyekben való részvételre nem marad sem lehetősége sem bátorsága. Az információs szabadságjogok közös filozófiája ezért az, hogy a polgárt átláthatatlanná, az államot pedig átláthatóvá kell tennünk. Ez a kettős igény az 1989-es köztársasági alkotmányból – mivel alkotmányos szintre emelte a személyes adatok védelmét és az információszabadságot – egyenesen következik. Az információs szabadságjogok biztosításához elvi és szervezeti alkotmányos háttérrel nyújt az információs hatalom megosztásának követelése. A hatalommegosztás eszméjét eszerint ki kell terjesztenünk az információs hatalomra is. Az információs hatalom talán a legsajátosabb azok közül, melyek a társadalom életében eddig feltűntek. Ha csak az államhatalmat tekintenénk, azt mondhatnánk, ez nem több, mint a végrehajtó hatalom és azon belül a szakszabványok a XX. század kezdete óta folyamatosan erősödő túlhatalma történetének legújabb fejezete. Azonban ez csak akkor igaz, ha kizárólag az állam hatalmát tekintjük. Itt azonban biztosan tekintetbe kell venni a magánszféra hatalmasságait is, vagyis az információs hatalom behatolása a magánéletbe mára már nem az állam monopóliuma és ehhez járul itt-ott a közinformációk privatizációja. Valószínűleg tehát akkor járunk közel az igazsághoz, ha nem a hatalom alanyához, de technológiájához is kötjük az információs túlhatalmat. Ma a nemzetközi irodalomban uralkodóvá vált a Nagy Testvér és a Kis Testvérek hatalmának együttes említése, mely metaforában a Nagy Testvér (Orwell nyomán) az államot, a Kis Testvérek pedig leginkább a piac

hatalmasságait jelölik. Az információs hatalom megosztásának követelménye a hatalommegosztás ma is legkövethetőbbnek tűnő felfogásával van összhangban, amely szerint minden létrejövő új hatalommal szemben – legyen bármilyen – mindig hatalmi ellensúlyt kell megszervezni és szembeállítani.

Az információs technológiai forradalom bizonyára hatást gyakorol a politikai rendszer működésére, de előbb vagy utóbb magára a rendszerre, annak egyes elemeire is. Ennek nyilván csak első lépcsője az e-kormányzat szemünk előtt immár Magyarországon is formálódó rendszere. Az e-kormányzat mindenekelőtt informáltságot, elérhetőséget, kommunikációs könnyűséget eredményez. Úgy tűnhet, ez nem eredményez még valóban új minőséget. Ezzel szemben, ha ez nem is szembetűnő, önmagában is alapvető változást hoz, jelentőségét sem lehet eléggé hangsúlyozni. Az elektronikus úton érkező beadványok esetében – noha ez a hivatali működésben többletmunkával jár –, természetes módon alakul ki az interaktivitásnak egy olyan formája, amely a hagyományos levélforgalomban elképzelhetetlen. Az elektronikus közigazgatás, és annak egyik – de nem szükségképpen alkalmazott – legfontosabb folyamánya: az e-információszabadság azonban legfeljebb előfutárai, de nem tartalmi elemei az esetleg, de korántsem bizonyosan megvalósuló e-demokráciának, mely az állampolgároknak a demokratikus közéletbe való bevonásának vagy bevonulásának forradalmi változását jelentené.

Az Alkotmány az információszabadságot emberi (nem állampolgári) jogként ismeri el. A 61. §-a szerint: a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmány e §-ának végrehajtására megalkotott Avtv. a közérdekű adatok tekintetében a nyilvánosság főszabályát határozza meg. A közfeladatot ellátó szervezeteknek és személyeknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adat a magyar jogrendszerben természetesen nem feltétlenül nyilvános, ám a nyilvánosságot csak törvény korlátozhatja (mert az államtitok, a szolgálati titok, üzleti titok, döntés-előkészítéssel összefüggő adat, stb. is közérdekű adat, és az is, amely esetében a nyilvánosságot a

törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel korlátozza). A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók. A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja az Európai Unió jogszabálya, az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel. A hivatali hatásköröket gyakorló személyek személyes adatainak védelme azonban a közérdekű adatok megismerését nem akadályozhatja.

Az Avtv. 19. § (1) és (2) bekezdéseit, – amelyek megalkotásukkor nemzetközi szinten is példamutatóak voltak – tekinthetjük az elektronikus információszabadságnak utat nyitó rendelkezéseknek. Az Avtv. miközben a kérelemre történő adatszolgáltatást tekinti tipikusnak, e rendelkezéseiben az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek számára egyfajta proaktív közérdekűadat-kezelést ír elő, ami alatt az értendő, hogy bizonyos közérdekű adatot adatkérés nélkül is közzé kell tenni. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat.

Az Avtv.-nek az úgynevezett üvegzszeb törvény (azaz a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény) keretében történt módosítása – elsősorban a közpénzekre

vonatkozó adatokkal – kibővítette a törvény példálózó felsorolását, és kiegészítette a törvény szövegét azzal, hogy „a tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja”, de nem lépett előre az elektronikus információszabadság ügyében. Arra, hogy jogszabály ilyen közzétételt kötelezővé tegyen, külön felhatalmazás nélkül eddig is volt mód, a kiegészítés tehát feltehetőleg a jogalkotónak azt a szándékát tükrözi, hogy serkentse a közérdekű adatok kötelező közzétételét előíró jogszabályok megalkotását.

Az elektronikus információszabadság Avtv.-be foglalására a törvényhozó akkor sem vállalkozott, amikor az Avtv. 2003. évi XLVIII. törvénnyel való módosításáról döntött. A módosítás – az Igazságügyi Minisztérium által 2001-ben deklarált szándékaitól eltérően – a szövegnek szinte kizárólag a személyes adatokra vonatkozó rendelkezéseit érintette. Így az információszabadság szabályainak megújítása, az elektronikus információszabadság általános bevezetése egyelőre elmaradt.

E rendelkezések nélkül azonban az elektronikus információszabadság terén elért viszonylagos fejlettségünk nem következett volna be. Egyfelől lehetővé teszik, akár az elektronikus információszabadságnak való elkötelezettség, akár a költséghatékonyság szempontjának érvényesítése miatt a közinformációk elektronikus közzétételét, másrészt pedig azt is, hogy az elektronikus közzétételt jogszabály kötelezővé is tegye. Miközben ma az Avtv. nem tartalmaz közvetlen előírást a közérdekű adatok kötelező elektronikus közzétételével kapcsolatban, más törvényekben és alacsonyabb szintű jogszabályokban lépésről lépésre halad előre az elektronikus információszabadság intézményesítése, hiszen ma már számos rendelkezés szól meghatározott közérdekű adatok kötelező internetes nyilvánosságra hozataláról.

A törvény részletesen rendezi a közérdekű adat iránti kérelemmel kapcsolatos eljárást, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés legtöbb esetben követett útja. A közérdekű adat megismerése iránt kérelmet kell eljuttatni az adatot kezelő szervhez. A szerv a kérelemnek a törvény szerint a tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot

kérhet. A szerv vezetője az adatközlésért költségtérítést állapíthat meg, ám az legfeljebb a közléssel kapcsolatos költség mértékéig terjedhet. A közérdekű adatot kezelők általános gyakorlat szerint a nem kirívó költségigényű adatszolgáltatásért nem kérnek díjazást.

A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell. Amennyiben a szerv a kérelmet megtagadja, úgy arról 8 napon belül kell írásban értesítenie a kérelmezőt, és az elutasítást indokolni kell. A közérdekű adatot kezelő szervezetnek évente értesíteniük kell az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről valamint az elutasítás okairól. Elutasítás esetén a kérelmező bíróság előtt szerezhet érvényt jogainak. A megtagadás jogszerűségét a bíróság előtt az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani; a pert a megtagadás közlésétől számított 30 napon belül kell megindítani az megtagadó szerv ellen. Országos hatáskörű szerv esetén a per a megyei (fővárosi) bíróság illetékességébe tartozik, egyéb esetben a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. Az illetékesség az adatközlést megtagadó szerv székhelyéhez igazodik. A bíróság soron kívül jár el.

Az elektronikus információszabadság a polgár adatigénylésére válaszul teljesített adatszolgáltatással összefüggésben is értelmezhető. Az elektronikus információszabadság szabályozásának lehetővé kell tennie az elektronikus úton történő adatigénylést. Amikor a polgárok közötti kommunikáció tekintélyes része elektronikus úton zajlik, jogos elvárás az állammal szemben, hogy az elektronikus kommunikációs csatornákat a szerveivel fennálló kapcsolatban is használni lehessen.

A közérdekű adatok kezelői általános elektronikus információszabadság-törvény hiányában, és a jogrendszerben csupán itt-ott elszórtan megtalálható, lényegében az elektronikus információszabadság ügyét szolgáló szabály mellett is igyekeznek eleget tenni a közérdekű adatok kezelői az ezek megismeréséhez való jog intézményvédelmi oldalából fakadó kötelezettségüknek. Az esetek többségében a tájékoztatás módját jogszabály nem állapítja meg, vagy nem elektronikus közzétételi kötelezettségként állapítja meg, így a törvény alapján közzéteendő adatok elektronikus úton történő nyilvánosság elé tárásáról maguk az adatok kezelői

döntenek. Ma már a hivatalok igen nagy része rendelkezik honlappal, amelyet elsősorban arra használ, hogy a működésére vonatkozó legegyszerűbb információkat közölje. Néhányan arculatuk fontos részének tekintik a tetszetős vagy tartalmas honlap fenntartását. Mások pedig a front office (az ügyfelekkel közvetlenül érintkező ügyintézők, akik az ügyfelek kérdéseire esetleg azonnal választ adnak) tehermentesítése szellemében működtetik hivatalos oldalaikat, felismerve, hogy az ügyintézők terhelésének mértéke csökkenthető, ha az érdeklődők akár egy telefonhívás nélkül is a szükséges információk birtokába kerülnek. A polgárok elektronikus adatigénylésére válaszként adott elektronikus adatszolgáltatás pedig lerövidíti és egyszerűsíti a front office munkáját is.

Magyarországon az információszabadság – kifejezett szabályozás hiányában is – részben megvalósul elektronikus úton is. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált szervek honlapjaikon igyekeznek minél több közérdekű adatot megjelentetni, és ennek oka talán nemcsak az, hogy minél korszerűbb arculatot szeretnének maguknak teremteni, hanem az is, hogy felismerték a közzététel e módjának hatékonyságát. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a közérdekű adatok kezelői milyen adataikat teszik közzé elektronikus úton, igencsak esetleges. Az állami és önkormányzati szervek mindegyikének honlapjai tartalmukban, küllemükben és céljukban is eltérnek egymástól. Azzal, hogy a szervek létrehozták a honlapjukat, megtették az első lépést az elektronikus információszabadság helyi megvalósulásáért, hiszen ettől kezdve nincs akadálya annak, hogy arra bármilyen tartalom felkerüljön. Ha tehát egy-egy közzéteendő közérdekűadat-fajta hiányzik is egy-egy oldalról, a hiány könnyedén pótolható. Ugyanilyen esetleges az elektronikus adatigénylések megválaszolása is. Vannak szervek, amelyek nem is foglalkoznak a hozzájuk érkező elektronikus levelekkel akkor sem, ha azok csupán érdeklődő polgároktól érkeznek, és vannak olyanok is, amelyek ugyanolyan alapossággal válaszolják meg az azokban feltett kérdéseket, mintha a levelek hagyományos úton érkeztek volna.

A koncepció szerint a törvényt az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismerhetőségéhez és terjesztéséhez való alapvető jog érvényesülése céljából kell megalkotni. Az elektronikus információszabadság törvényi szabályozása e koncepció szerint az Avtv. módosításával valósulna meg, annak az információszabadsággal kapcsolatos rendelkezéseit kell kiegészíteni illetve

módosítani, nem megváltoztatva azt, hogy az információs szabadságjogokról (a személyes adatok védelméről és az információsabadságról) egyazon törvény szól.

A szabályozási koncepció az elektronikus információszabadság érvényesítése céljából megalkotandó rendelkezéseken kívül foglalkozik az Avtv. azon rendelkezéseivel is, amelyek nem kizárólag az elektronikus információszabadsággal kapcsolatosak. A törvény alkalmazásának évtizednyi tapasztalata rámutatott a normaszöveg helyenként pontatlan, félreérthető vagy hiányos voltára, legutóbb az Alkotmánybíróság állapította meg, hogy az Avtv. egyes rendelkezései nem tesznek eleget azoknak a feltételeknek, amelyeknek alkotmányos alapjogot korlátozó rendelkezéseknek eleget kell tenniük. A végrehajtás során megmutatkozó szabályozási hiányosságok mellett a módosítást az időközben bekövetkezett technikai fejlődés is indokolja.

A szabályozásnak emellett figyelembe kell vennie az Európai Parlament és a Tanács a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) rendelkezéseit is. Az Irányelv által adott szabályozás szoros kapcsolatban áll az információszabadság témájával, ám célja nem a hozzáférés biztosítása, hanem az, hogy a tagállami jogszabályok által biztosított hozzáférés lehetőségének sajátos, a további hasznosításra (újrahasznosításra) irányuló felhasználása egyenlő feltételekkel váljék lehetővé az Unió területén működő gazdasági társaságok és más alanyok számára. A fő célja az egységes belső piacon „a közsféra dokumentumain alapuló közösségi szintű információs termékek és szolgáltatások létrehozása, a közsféra dokumentumai határon átnyúló, magántársaságok általi hatékony felhasználásának ösztönzése a többletértékkel bíró információs termékek, szolgáltatások fejlesztése érdekében, valamint a verseny torzulásának korlátozása.” (Preambulum 25. bekezdés)

1.2. A szabályozás alapelvei

A megalkotandó elektronikus információszabadság-törvény szabályozási koncepciója az alábbi alapelvek figyelembevételével készült. Az alapelvek egy része a koncepció szerint a jogértelmezés segítése céljával a normaszövegben is megjelenik.

1.2.1. A közzététel elve

A koncepció az információszabadság filozófiájának alapvető gondolatából indul ki, miszerint a közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő adatok – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – bárki számára megismerhetők, nyilvánosak. A bárki számára megismerhetővé tétel azonban nem merül ki abban, hogy kérésre az adatot igénylő személy számára hozzáférhetővé kell tenni a kért adatokat, amennyiben az a társadalom nagyobb csoportjait érinti vagy érdekli, elérhetővé kell tenni számukra oly módon, hogy kérés nélkül is megismerhetőek legyenek. Ezt szolgálja a közzététel intézménye, amely a közérdekű adatok kezelőit pozitív cselekvésre ösztönzi abban a tekintetben, hogy minél több kezelésükben lévő adatot kérés nélkül is elérhetővé tegyenek a nyilvánosság számára. A közzététel elve lényegét tekintve konkretizálja azt a nemzetközi dokumentumokban és a szakirodalomban is felmerülő követelményt, hogy a közfeladatot ellátó szerv proaktív magatartást köteles tanúsítani. A koncepció a közzététel elvét a közzéteendő közérdekű adatok körének tág meghatározásával, valamint a törvény alapján közzéteendő és közzé nem teendő, ám a nyilvánosságra tartozó adatok köre közötti dinamikus átmenetet biztosító rendelkezéssel kívánja elérni.

A közzététellel kapcsolatos szabályok e koncepció szerint kiegészülnek az elektronikus közzétételi mód előírásával. Az Irányelv 5. cikke szerint „[a] közigazgatási szerveknek dokumentumaikat, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, a rendelkezésre álló formátumban vagy nyelven elektronikus eszközökön keresztül kell elérhetővé tenniük. Ez nem jelent kötelezettséget a közigazgatási szerv számára dokumentumok újbóli előállítására vagy a kérelemnek megfelelő kiigazítására, illetve dokumentumokból való kivonatok készítésére, amennyiben ez aránytalan, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene.”

Az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos szabályozási cél túlmutat az Irányelv e követelményén: az előzőekben kifejtett szabályozási javaslatunk számos elektronikus közzétételi kötelezettséget fogalmaz meg az adatkezelők számára.

1.2.2. A hagyományos információszabadság védelme

Az elektronikus információszabadság törvényi előírása a polgárok jogainak minél teljesebb érvényesülését, és nem korlátozását szolgálja. Nem járhat ezért azzal, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogával az elektronikus út megnyíltá következtében a hagyományos módon már nem élhet a polgár. A hagyományos és az elektronikus kommunikációs csatornák között ezért funkcionális egyenértékűséget kell biztosítani. Egyfelől tehát a közérdekű adatok kezelőjének tudnia kell fogadni az adatigényléseket hagyományos postai, személyes (ügyfélszolgálati), telefonon vagy telefaxon benyújtott, illetve elektronikus formában, másfelől az adatközlést is az igénylő igényeinek megfelelően kell tudnia teljesíteni. Ez utóbbi egyaránt magában foglalja a kért adatok formátumának, adathordozójának választhatóságát és az adatok átadásának kommunikációs csatornáját is. Ebben a tekintetben a koncepció megengedhetőnek tartja azt az aszimmetriát, miszerint ha a kizárólag elektronikus formában rendelkezésre álló adatokat az adatigénylő papíron (kinyomtatva) kéri, a szerv köteles legyen ilyen formátumban megadni (kivéve, ha az adatállomány jellege ezt nem engedi meg, például speciális adatbázisok esetén); fordított esetben azonban a szerv ne legyen kötelezhető a digitalizálásra.

Ezt az alapelvet szolgálja a koncepció szerint megalkotandó az a rendelkezés is, amely szerint a közzétételi kötelezettség teljesítése nem mentesíti az adatot kezelő szervet vagy személyt az adatigény teljesítésének kötelezettsége alól. Ez a szabály teszi egyértelművé azt is, hogy az elektronikus információszabadság biztosításaként a honlap-fenntartási kötelezettség nem alternatívája az egyedi kérdések megválaszolásának. A szabályt az adatigénylés elutasításával kapcsolatos rendelkezés tartalmazza.

1.2.3. Technológia-semlegesség elve

Az elektronikus információszabadság a közérdekű adatoknak az elektronikus úton történő elérhetővé tételét és igénylésének lehetőségét jelenti. A szabályozás nem kötheti ezt egy meghatározott technológiához, hálózati platformhoz. A technológia-semlegesség követelményének megfelel az elektronikus útnak az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokról, valamint az információs társadalommal összefüggő

szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Eker tv.) meghatározott fogalma: elektronikus adatfeldolgozást, -tárolást, illetőleg -továbbítást végző vezetékes, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök alkalmazása.

Az Irányelv preambuluma szerint „[a] további felhasználás megkönnyítése érdekében, a közigazgatási szerveknek, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, dokumentumaikat olyan formátumban kell elérhetővé tenniük, amely nem függ egy meghatározott szoftver alkalmazásától. Ahol ez lehetséges és ésszerű, a közigazgatási szerveknek figyelembe kell venniük a dokumentumok a fogyatékos személyek általi, illetve érdekében történő további felhasználásának lehetőségeit.” Az adatokat abban a formában kell tehát rendelkezésre bocsátani, amelyben léteznek (pre-existing format), ám ez utóbbi, a preambulumból kiolvasható szabályozási cél szerint további olyan formátumok is megkövetelhetők, amelyek szoftverfüggetlenséget tesznek lehetővé. Mindazonáltal olyan technológiasemleges formátumok meghatározását javasoljuk, amelyek célja, hogy azt szolgálja, hogy a formátum a felhasználó számára könnyen értelmezhető legyen (akár az eredeti formátum mellett).

Az összes hálózati platformon – például e-mail, web, sms, wap, később digitális televízió – történő adatközlés kötelezővé tétele túlzottan nagy (teljesíthetetlen) terhet jelentene a közigazgatási szervek részére. Az elektronikus adatigénylés lehetőségének biztosítása már egyetlen elektronikus út hozzáférhetővé tételével is teljesíthető. A megvalósítás során azonban lehetőleg figyelembe kell venni az adatigénylők elvárásait és tényleges lehetőségeit – elsősorban azokat a megoldásokat kell fejleszteni, amelyekhez a lehető legtöbb adatigénylő egyszerűen és olcsón – de legalábbis jelentősebb beruházás nélkül – hozzáfér. Ez a követelmény a közpénzek célszerű felhasználását is garantálja. A fejlesztéseknek jelenleg az internetes platformok mellett, sőt azokat is megelőzve a mobil technológiára kell koncentrálniuk. A technológiai lehetőségek teljes körű kihasználásában a fokozatosságnak kell érvényesülnie. Ha olyan új technológia jelenik meg, amelyhez a korábbinál több felhasználó és olcsóbban fér hozzá, akkor az elektronikus adatigénylést erre is ki kell terjeszteni.

Fontos kiemelni, hogy a technológia-semlegesség elvéből következően a közérdekű adatok elektronikus közzétételének, illetve szolgáltatásának a polgárok többsége által mindenkor a legáltalánosabban használt és technikailag értelmezhető, valamint felhasználóbarát formátumban kell történnie. E követelmény azon – már ma is hatályban lévő rendelkezésre emlékeztet, miszerint a tájékoztatást közérthető formában kell megadni [Avtv. 20. § (1) bekezdés]. A technológiasemlegességből fakadó követelmény tehát a közérthetőségnek egy fontos biztosítéka.

A formátumok meghatározása elvben több módon történhet. Listájuk rögzíthető a törvény mellékletében, de álláspontunk szerint ez nem szerencsés szabályozási megoldás, hiszen gyorsan avuló listáról van szó. Célszerűbbnek tűnik a törvénybe iktatott felhatalmazás alapján a formátumok miniszteri rendeleti esetleg ajánlásban megfogalmazott szabályozása. További megoldás lehet az adatvédelmi biztos által kiadott közlemény kibocsátása, ami ugyancsak nem lehet kötelező.

A koncepció ugyanakkor kivételt fogalmaz meg a technológia-semlegesség élve alól, amikor a közzétételi kötelezettség körében úgy foglal állást, hogy a közzétételi listáknak megfelelő adatokat az erre köteles szervezetnek internetes honlapon kell közzétenniük. Ezt a polgárok információhoz segítése, a közzététel hatékonysága és az egységesség igénye indokolja. (Lásd a 2.1.1. pontot.)

1.2.4. Esélyegyenlőség elve, az ingyenes e-hozzáférés állami támogatása

Az információszabadság érvényesüléséhez nem elegendő, hogy az állam tartózkodjon a polgárok jogainak megsértésétől, hanem gondoskodnia is kell az érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Az információszabadság intézményvédelmi oldala, vagyis azon része, amely a közérdekű adatokat kezelő szervezetek számára írja elő a kezelésükben lévő adatok közzétételének kötelezettségét, az állam részéről olyan intézkedéseket igényel, amelyekkel a közérdekű adatokat minél szélesebb körben teszi hozzáférhetővé. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége nem merülhet ki a jogi szabályozásban, a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében áldozatot is kell hoznia.

A koncepció az esélyegyenlőséget egyrészt az interneten közzétett közérdekű adatok ingyenességének deklarálásával, másrészt a hátrányos helyzetű csoportok számára az elektronikusan közzétett közérdekű adatokhoz való ingyenes hozzáférés biztosítása és ügysegédi rendszer működtetése állami kötelezettségének előírásával, harmadrészt a fogyatékkal élők számára is használható, akadálymentesített internetes oldalak fenntartásával, részben pedig az idegen nyelven való adatigénylés lehetőségét biztosító rendelkezés megalkotásával látja megvalósíthatónak. Az esélyegyenlőség megvalósulását szolgálja a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó legalapvetőbb információknak a kisebbségi nyelveken való közzétételének kötelezettsége is.

Az információszabadság törvény koncepciója a közzététel elsőbbségének elvéből indul ki, és a kötelező közzététel módjaként párhuzamosan az internetes közzétételt is meghatározza. A kötelező közzététel előírása önmagában nem elegendő, ettől még nem jutnak el a közzétett adatok a polgárokhoz, az adatok bárki számára való hozzáférhetősége csak elméletileg biztosított, gyakorlatilag nem. A közérdekű adatok megismerésének tehát fontos garanciája az ahhoz való hozzáférés gyakorlati lehetőségének minél több ember számára való biztosítása, az államnak az alapjog érvényesülését valamilyen módon támogatnia kell. Az állam ilyen jellegű intézkedései tekintetében nagyfokú szabadságot élvez, azoknak elsősorban csak a költségvetési adottságai szabhatnak határokat. A koncepció ennek megfelelően nem is kívánja az állam cselekvési lehetőségeit leszűkíteni egy-egy intézkedési forma kiemelésével, ám a törvény alapelvei közé illesztendőnek tartja, hogy az állam a közérdekű adatok elektronikus megismerhetőségét támogatja.

1.2.5. A személyes adatok védelme az információszabadság megvalósulása során

A közérdekű adatok megismerésének joga az Alkotmány alapján mindenkit megillető alapjog, a közérdekű adat megismerésének jogosságát ezért nem kell igazolni. Ennek megfelelően módosítja a koncepció az Avtv. jelenlegi fogalomhasználatát annyiban, hogy az adatkérés helyett mindenhol az adatigénylés fogalmát vezeti be, mivel a kérelem szó etimológiailag a kérelmező kiszolgáltatott helyzetét erősíti. Az igénylés szóhasználat egyértelművé teheti, hogy az információszabadság gyakorlása

olyan alapjog, amely során az adat megismerésének nem feltétele az érintettség (szemben a személyes adatok védelméről szóló törvényi rendelkezéseknek, ahol az érintettség igazolása feltétele a tájékoztatásnak, a közérdekű adat megismerése során ilyen feltétel nincs). A kérelem igénylésre történő változtatását következetesen végig kell vinni a törvény módosítása során. A jog alanyának ilyen megfogalmazása magában hordja annak lehetővé tételét, hogy a közérdekű adatok megismerése, az azokhoz való hozzáférés anonim módon történjen, vagyis úgy, hogy a polgár úgy tájékozódhasson a közérdekű adatok alapján a közfeladatot ellátó szervek és személyek tevékenységéről, hogy közben névtelen maradhat, az információszabadság az adatigénylő azonosítása nélkül is gyakorolható legyen. A koncepció ennek megfelelően foglalkozik a közérdekű adatot megismerő természetes személy információs önrendelkezési jogának érvényesülésével is. A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban felmerülő, a személyes adatok védelmét érintő kérdéskörök:

- a közzététel során az azt megismerő személy személyes adatainak védelme;
- a közérdekű adatok igénylése során az igénylő személyes adatainak védelme;
- az anonim adatigénylés lehetősége.

A személyes adatok védelme nem kizárólag és kifejezetten az elektronikus információszabadság kérdéskörébe tartozik, hiszen a hagyományos úton, például személyesen történő adatigénylés esetén is szükséges lehet az igénylő személyes adatainak védelme, de az anonim igénylés lehetőségének biztosítása korlátozott. A közérdekű adatok megismeréséhez kapcsolódóan a személyes adatok védelmére vonatkozó megoldási javaslatok kidolgozása során a koncepció mindvégig a technológia-semlegesség elvét tartja szem előtt. A módosításokat részben az elektronikus eszközök megjelenése indokolja (honlapok sajátossága: log-fájlok kezelése, cookie használata), azonban az elektronikus környezetben megjelenő speciális szabályok általános szabállyá konvertálhatók. A koncepció a személyes adatok védelmét a közzétételi kötelezettség útján hozzáférhetővé tett adatok megismerése és az adatigénylés körében is megvalósítandónak tartja.

1.3. Üzleti lehetőségek az elektronikus információszabadságban

Az elektronikus információszabadság az állam részére feladatot teremt, amely azzal jár együtt, hogy e jog érvényesülése érdekében az államnak némi anyagi ráfordítást is kell biztosítania. Ez azonban nem csak az információszabadság területén hozhat eredményt, hanem bizonyos földrajzi területek és gazdasági szektorok számára gazdasági előnyökkel is együtt járhat.

Az elektronikus információszabadság az állami és önkormányzati szervek számára honlap-fenntartási kötelezettséggel jár.

- A honlap formájának és tartalmának elkészítése, a tartalom karbantartása megrendeléseket igényel például a webdesign-nal foglalkozó gazdasági társaságok számára.
- A honlapok számára tárhely, illetve szerver bérlete azon szervezetek számára, amelyek ilyennel nem rendelkeznek, szintén megrendeléseket eredményez.
- A nagyobb, több szolgáltatást nyújtó honlapok fenntartása munkahelyet teremthet az azokat fenntartó szerveknél.
- A magyar nyelvű internetes tartalom hasznos bővülése hozzájárul a magáncélú internet-előfizetések számának további növekedéséhez.
- A közérdekű adatokat megjelenítő honlapok szükségképpen tartalmazzak a szó törvényi értelmében nem közérdekű, ám közérdeklődésre számot tartó adatokat is, amelyek kulturális, turisztikai és más üzleti alapon (is) működő szervezetek számára bevételt eredményezhetnek (pl. ipari parkok adatai, színházműsor, étteremkínálat, rendezvények reklámjai). Ez az egyes érdekelt társaságokon kívül előnyt jelenthet a település, vidék gazdasági fellendülése tekintetében is, valamint bevételt jelenthet a közérdekű honlap üzemeltetőjének.

Az elektronikus információszabadság érvényesüléséhez hozzá tartozik az internethez való hozzáférésnek az állam általi támogatása, például a közösségi hozzáférési pontok (pl. a teleházak, e-Magyarország pontok) rendszerének a kiépítése, fenntartása útján.

- A közösségi hozzáférési pontok létrehozása (akár tisztán közpénzből, akár a civil vagy az üzleti szférával való együttműködés útján történik) állami beruházást igényel (hardver, szoftver megvásárlása, helyiségek kialakítása).
- Az internethasználathoz nyújtott szakértő segítség biztosítása munkahelyeket teremt.
- A közösségi hozzáférési pontokon a nem kifejezetten közérdekű adatok megismerését célzó internethasználat a piaci árhoz közelítő térítés fejében is megengedhető, ami közvetlen bevételt jelent.
- Az internettől eddig elzárt közösségek az elektronikus információszabadság közvetítésével ugyan, de bekapcsolódhatnak az internethasználók közösségébe, így megnövekszik az internetes reklámok címzettjeinek, valamint az interneten keresztül bonyolított üzleti tranzakciókban érdekelték köre (elektronikus banki ügyintézés, elektronikus vásárlás stb.).
- A közösségi hozzáférési helyek kiépítése közvetve hozzájárul az egyéni internet-előfizetések számának növekedéséhez.

A fent leírtak részben egybevágnak a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozatban közzétett stratégia e-Magyarország pontok és Közadat elnevezésű kiemelt központi programjainak céljaival. E programok számára az elektronikus információszabadság törvénybe iktatása olyan normatív alapot szolgáltatna, amely hozzájárulna e programok sikerességéhez, és az azokban megjelölt társadalmi és gazdasági célok, hasznok megvalósulásához.

2. A KÖZZÉTÉTELI ELVEN MŰKÖDŐ INFORMÁCIÓSZABADSÁGGAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEK

2.1. A közzététel módjának előírása

A hatályos Avtv. nem határozza meg a közérdekű adatot kezelő szervek és személyek számára azt, hogy milyen módon kell a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni a törvény előírása alapján kérelem hiányában is közzéteendő adatokat, pusztán egy olyan rendelkezést tartalmaz, hogy a tájékoztatás módját (és a vonatkozó adatok körét) jogszabály is megállapíthatja. Az elektronikus információszabadság törvényi szabályozásának célja az, hogy a hagyományos közzétételi módok mellett előírja a közzététel elektronikus módját is. A közzététel hagyományos (az elektronikustól elérő) módja számos lehet: az erre köteles szerv az általa szerkesztett időszak kiadványok, közkönyvtárak részére átadott kötetek, beszámolók, prospektusok útján juttathatja el a nyilvánossághoz a közérdekű adatokat az erre köteles szerv. A mai technikai viszonyok között azonban kézenfekvő élni az elektronikus közzététel lehetőségével. Abban a tekintetben, hogy a törvény miképpen viszonyul a közzététel elektronikus módjához, elméletileg négy megoldási lehetőség képzelhető el:

- a) a jogszabály előírja, hogy az adatokat közzé kell tenni olyan módon, hogy azok mindenki számára hozzáférhetőek legyenek, de közzétételi módot nem határoz meg;
- b) a jogszabály előírja a közzétételi kötelezettséget, és ennek lehetséges megoldásaként említi az elektronikus utat;
- c) a jogszabály előírja a közzétételi kötelezettséget, ennek több módját teszi kötelezővé, köztük az elektronikust is;
- d) a jogszabály az adatoknak az elektronikus úton történő közzétételét írja elő.

Az a) pontban leírt esetben – amelyet a hatályos Avtv. is követ – az elektronikus információszabadság szigorúan nézve, jogi kötelezettségként nem létezik, mert az adatgazda korlátok között ugyan, de maga választhat médiumot. A b) pont szerinti esetben az elektronikus közzététel túl esetleges. Az a) és a b) megoldás eredményében nem különbözik egymástól, az előbbi sem zárja ki az elektronikus

közzétételt, elvileg nincs akadálya annak, hogy az adatokat elektronikus úton tegyék közzé, de az utóbbi megoldás esetében sem zárja ki azt semmi, hogy egyetlen adatot se tegyenek közzé elektronikus úton, pusztán egy lehetséges közzétételi módra hívja fel a figyelmet a törvény. Elektronikus információszabadság a c) és a d) pontban leírt két törvényi megoldás esetén létezik, ezekben az esetekben az állam kötelezi a szerveit arra, hogy az adatokat elektronikus úton (is) közzétegyék. A c) és a d) pontokban leírt megoldások azonban különböznek egymástól annyiban, hogy míg a c) esetben a polgár preferenciáinak függvénye, hogy melyik forrásból (hagyományosból, elektronikusból) ismeri meg a számára szükséges adatokat, addig a d) pont megoldásánál nincs választási lehetősége. A c) pontban meghatározott megoldás kiszélesíti az adatok nyilvánossághoz közvetítésének lehetőségeit, párhuzamos közzétételt ír elő, a d) pontban körülírt ezzel szemben a lehetőségeket nem kiszélesíti, hanem ellenkezőleg: szűkíti azokat, hiszen az elektronikus közzététel kizárólagos előírásával lemond a nem elektronikus közzétételről, illetve ezt esetlegessé teszi. Ez utóbbi megoldás tehát a társadalom igen jelentős része tekintetében korlátozza az információhoz jutás lehetőségét.

E koncepció a párhuzamos közzététel, vagyis a fenti felsorolásban a c) pontban leírt megoldás mellett foglal állást. A közérdekű adatokat kezelő szervezetek számára a közérdekű adatok elektronikus közzétételének törvényi előírása tehát érintetlenül hagyná az ilyen szervezetek azon kötelezettségét, amelyet a hatályos Avtv. 19. § (2) bekezdés előír, azt kiegészítené, kötelezően előírva az elektronikus közzétételt. A koncepció a „hagyományos információszabadság védelme elvének” érvényre juttatása miatt tesz így, hiszen az elektronikus közzététel kizárólagossága esetén a társadalom internetet használó és nem használó két része közötti határvonal egyben a közérdekű adatokhoz hozzáférő és hozzá nem férő társadalom közötti határvonallá is válna. A közérdeklődésre leginkább számot tartó közérdekű adatoknak az elektronikus közzététele számos kedvező eredménnyel jár: hozzájárul az internet magyar nyelvű tartalmának jelentős bővüléséhez, az internet használatának terjedéséhez azzal, hogy ráébreszti a polgárokat az elektronikus információszerzésben rejlő lehetőségekre, az adatok gyorsabb, naprakészebb, és hosszú távon olcsóbb közzétételére ad módot, végül lehetővé teszi a polgár számára az anonim információszerzést is.

A koncepció alapján a közzététel módjának előírásaként a következő tartalmú rendelkezések illeszthetők az Avtv. rendelkezései közé:

Az országos illetékességű szervek, a helyi önkormányzatok és a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok a 19/B. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatok bárki számára térítés nélkül megismerhető, elektronikus közzététele céljából honlapot kötelesek fenntartani.

A honlap fenntartására nem köteles szervek a törvény mellékletében meghatározott adatokat honlapjukon közzéteszik, vagy közzététel céljából azokat a felügyeletüket, illetve irányításukat ellátó szervek részére továbbítják. A felügyeletet, illetve irányítást ellátó szervek gondoskodnak a részükre továbbított adatoknak honlapon való közzétételéről.

A közzétett adatok pontosságáért és időszerűségéért az adatokat előállító szerv (adatfelelős), fellelhetőségéért és folyamatos hozzáférhetőségéért az azokat a honlapon közzétevő szerv (adatközlő) felel. A közzétételi listában szereplő adatok közzététele nem érinti a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylésekre adandó válaszadási kötelezettségét.

A bírósági szervezetre irányadó közzétételi szabályokat az igazságügyi tájékoztatásról szóló törvény határozza meg.

2.1.1. Honlap-fenntartási kötelezettség

Az elektronikus információszabadságról szóló törvénynek elő kell írnia meghatározott szervezetek számára internetes honlap fenntartásának kötelezettségét. Ebben a tekintetben a technológiasemlegesség elve némileg csorbul: a médium vonatkozásában a törvény az internetet választja. Ennek hiányában, vagyis ha a törvény pusztán a közérdekű adatok elektronikus közzétételének kötelezettségét írná elő, az egyes szervek egymástól eltérő megoldásokkal élhetnének, akár mindegyikük mást és mást érthetne az elektronikus közzététel kötelezettsége alatt (például elektronikus adathordozóra rögzítené az adatokat, amelyeket megküldene a

közkönyvtáraknak), így az információ nem lenne a legszélesebb körben hozzáférhető. A honlapon történő közzététel kötelezettsége nem idegen a magyar jogrendszerből, számos jogszabály teszi kötelezővé, hogy egyes szervezetek bizonyos adatokat honlapjukon kötelesek megjelentetni. (Részletes felsorolást az *Elektronikus információszabadság a hatályos hazai jogszabályokban* című háttér tanulmányban találunk. A legjelentősebbek: a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény, a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény.)

A honlap-fenntartási kötelezettség nem jelenti feltétlenül önálló honlap fenntartásának kötelezettségét. A kötelezett szervek gazdaságossági vagy más megfontolásokból együttműködhetnek, közösen is tarthatnak fenn honlapot, természetesen úgy, hogy a közzétett közérdekű adatok a szerveknek megfelelően elkülöníthetőek legyenek, vagyis legyen világos, hogy melyik adat melyik szervtől származik, és úgy, hogy az adatot kereső állampolgár a közös honlapot fenntartó szervek honlapját könnyen megtalálja. Ez domain-átirányításokkal könnyen megoldható. Ez elsősorban az önkormányzatok számára jelenthet hatékony megoldást, hiszen a kistélepülések nem képesek minden esetben önállóan fenntartani honlapot. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 41. §-ának megfelelően e feladat ellátására társulásokat hozhatnak létre. A dekoncentrált szervek esetében sem szükséges minden szervnek önállóan honlapot fenntartania, a közérdekű adatokat a központi szerv honlapján is közzétehetik.

2.1.2. A kötelezettek körének meghatározása

A közérdekű adatok meghatározott körének rendszeres, kérelem hiányában való közzétételére a hatályos Avtv. szerint minden állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy köteles. Az általános közzétételi kötelezettség esetében indokolt a kötelezettség alanyának a lehető legszélesebb körű meghatározása, ez szolgálja a leginkább az állam átláthatóságát, a közérdekű adatok megismerhetőségét. Ezzel szemben az elektronikus közzétételi kötelezettség alanyi körét indokolt szűkebbre

vonni. A kötelezettek meghatározásánál a koncepció tehát nem minden állami, önkormányzati vagy más közfeladatot ellátó szervre és személyre terjesztené ki a kötelezettséget.

Nem minden közérdekű adatot kezelőnek kell tehát honlapot fenntartani a koncepció szerint. A kötelezettek körének a 19. § (1) bekezdésénél szűkebb meghatározása négyféleképpen történhet: egy – a 19. § (1) bekezdésben lévőhöz hasonló, ám annál kisebb szervi kört kijelölő – általános definícióval, egy negatív definícióval, amely a 19. § (1) bekezdésében foglaltakhoz képest azokat jelöli ki, akiknek nem kell honlapot fenntartaniuk, a kötelezettek taxálásával, valamint negatív taxációval, tehát azoknak a felsorolásával, akik a 19. § (1) bekezdésében meghatározottak közül nem kötelezettek. Az általános definíció állandó értelmezési kérdéseket eredményez, a taxáció pedig a kötelezettek körének merev meghatározása lenne, amely nem követi a változásokat, a taxatív felsorolás szükség esetén is csak az Alkotmány szerint a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megalkotható Avtv. módosításával lenne bővíthető vagy szűkíthető. Ezért a két megoldás kombinálása látszik indokoltnak, amelyben az általános meghatározással kijelölt kötelezett kört az abba nem tartozó, ám honlap-fenntartási kötelezettséggel terhelendő szervek felsorolása egészíti ki.

A koncepció szerint a 19. § (1) bekezdésében bevezetett „szerv” fogalmát („a továbbiakban együtt: szerv”) felhasználva, annak jelzőit („állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó”) nem megismételve kell szűkíteni a kötelezettek körét. Honlapon kell megjeleníteniük az országos illetékességű szervezeteknek, valamint a helyi önkormányzatoknak és a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak. A bíróságok tekintetében azoknak az államszervezet más szerveihez képest különleges jogállása és speciális tevékenysége miatt kivételt határoz meg, a bíróságok honlap-fenntartási és közzétételi kötelezettségéről szóló szabályokat – függetlenül azok illetékességi területétől – egy a bíróságok ez irányú tevékenységét meghatározó jogszabály körébe, az igazságügyi tájékoztatásról szóló törvény szabályozásába utalja.

Az állami vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó országos illetékességű, központi szervezeteknek a kötelezettek körébe vonása magától értetődő. E

körbe tartoznak az állami berendezkedés legfontosabb szervei (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztosok, Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyészség, Országos Igazságszolgáltatási Tanács, a fegyveres szervek), a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a központi hivatalok, valamint a viszonylagos függetlenséggel működő közigazgatási szervek (Közbeszerzések Tanácsa, Országos Rádió és Televízió Testület, Gazdasági Versenyhivatal) és a köztestületek. A 19. § (1) bekezdése alapján kialakult gyakorlat szerint ide kell érteni – a közfeladat ellátásával összefüggésben – azokat a szervezeteket is, amelyek az ilyen feladatot az állammal, állami szervvel, vagy az önkormányzattal kötött szerződés alapján látják el.

A koncepció főszabálya, hogy a központi szervek kötelesek honlapot fenntartani, tehát azok, amelyek feladataikat országos illetékességgel látják el. A kivételeket (helyi önkormányzatok és közigazgatási hivatalok) a felsorolás további elemei határozzák meg. A területi és helyi szervek tekintetében általában nem indokolt a honlap-fenntartási kötelezettség előírása, hiszen az részben felesleges ismétlődéseket, részben (frissítési hiányosságokból vagy félreértésekből adódóan) eltérő tartalmat eredményezhet, ami az ilyen típusú szerveknél nem kívánatos. A koncepció ezért azt a megoldást követi, hogy egyrészt a felelősségi viszonyok tisztázása végett megkülönbözteti az adatfelelőst és az adatközlőt, másrészt a központi szervek honlap-fenntartási kötelezettségének előírása mellett azoknak mint adatközlőknek a kötelezettségét határozza meg az irányításuk, illetve felügyeletük alatt álló területi és helyi szervek közérdekű adatainak közzétételére. Ez a közérdekű adatok elektronikus elérhetőségének biztosítása mellett a szektorok sokszínűségének megfelelő megoldásokat tesz lehetővé, így a helyi, területi szervek adatai elhelyezhetők a központi szerv honlapján, vagy – amennyiben az ágazat jellegzetességei ezt indokolják – a területi szervek saját honlapjain is. Tekintettel azonban arra, hogy minden közérdekű adatot kezelő szervnek magának kell felelnie a tevékenységével összefüggésben keletkezett vagy általa előállított közérdekű adat tartalmáért, pontosságáért és időszerűségéért, a koncepció adatszolgáltatási kötelezettséget állapít meg a honlap fenntartására nem köteles szervek mint adatfelelősök számára, amely alapján a honlap fenntartására köteles felettes szervek gondoskodhatnak a közzétételről.

A közfeladatokat országos illetékességgel ellátó szerveken és személyeken kívül további szerveknek honlap fenntartására kötelezését egyrészt az állampolgárokkal való speciális kapcsolat, másrészt az államszervezetben elfoglalt sajátos helyzet indokolja. A megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokat a koncepció egyrészt hatásköreik sokszínűsége és rendkívül kiterjedt volta miatt, másrészt azért látja szükségesnek a kötelezetti körbe vonni, mert hatásköreiknél fogva az állampolgárok igen nagy részével kerülnek nap mint nap kapcsolatba. A koncepció valamennyi helyi önkormányzat tekintetében kötelezővé teszi a honlap fenntartását. Felmerülhet, hogy a kistélepülések esetében ez indokolatlan, hiszen a helyi közösség a helyi információkat hagyományos fórumokon ismerteti és ismeri meg. Ez azonban nincs feltétlenül így: a közérdekű adatok megismerésére jogosultak sokszor nagyobb fizikai távolságra vannak az információszerzés hagyományos fórumaitól és nem is feltétlenül a helyi lakosok közül kerülnek ki. A helyi lakosok esetében is akadályozhatja a fizikai távolság az információszerzést, a kistélepülések például jellemzően intézményfenntartó és igazgatási társulásokot hoznak létre más településekkel, ez pedig azzal jár, hogy bár egy-egy feladat az adott helyi önkormányzaté, azokat ténylegesen egy másik önkormányzat látja el, az azzal kapcsolatos közérdekű adatok így helyben nem feltétlenül elérhetőek. Az internetes környezet azonban különösen alkalmas arra, hogy a más település által ellátott feladattal kapcsolatos adatok az önkormányzati feladat eredeti kötelezettjének honlapján is megjelenjenek, egy helyen tájékoztatva a helyi ügyek iránt érdeklődő polgárokat.

Ellenérvként hozható fel továbbá valamennyi helyi önkormányzat kötelezetti körbe vonásával szemben, hogy a honlap fenntartásának kötelezettsége egyes önkormányzatok számára túl nagy terhet jelenthet. Ennek megoldására elképzelhető lenne a kötelezettség meghatározása oly módon, hogy csak bizonyos lakosságszám fölött teszi kötelezővé a törvény a honlap fenntartását, hiszen a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek is lehetnek. Ily módon az önkormányzatok között lennének olyanok, amelyek megjelennek az interneten, és lennének olyanok, amelyek nem. A honlap-fenntartási kötelezettség azonban egy alapjog érvényesülését szolgáló állami, önkormányzati kötelezettség teljesítése, amelyben a lakosságszám szerinti különbségtétel indokolatlan megkülönböztetést eredményezne. A polgárok alapjog-gyakorlási

lehetőségei tekintetében történő különbségtételnek pedig nem ésszerű indoka az, hogy a polgár milyen településen lakik, vagy milyen település adataihoz akar hozzáférni. Felvetődik mint megoldás, hogy a honlapot fenntartani nem köteles önkormányzatok alapadatait és elérhetőségeit egy központi szerv, például a Belügyminisztérium honlapján helyeznék el, ám a lényegi információk (például helyi jogszabályok, költségvetés) így is elérhetetlenek lennének. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatoknak nincs felettes szervük, a kötelezettség magasabb szintre helyezése sem oldható meg az államigazgatási szervek esetére leírt módon. A koncepció ezért valamennyi helyi önkormányzat tekintetében kötelezővé teszi a honlap-fenntartást, ám ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok ezt minden esetben maguk kötelesek megoldani. E feladat ellátására is nyitva áll a más önkormányzatokkal való társulás lehetősége. Az állami és önkormányzati szervek fenntartásában lévő intézmények tekintetében nem szükséges az önálló honlap fenntartásának kötelezővé tétele, ezen intézmények alapadatai az őket fenntartó szervekre vonatkozó közzétételi listák szerint a fenntartó honlapján lennének elérhetők.

A honlap-fenntartási kötelezettség ilyen meghatározása természetesen nem zárja ki, hogy más szervek és szervezetek, intézmények önálló honlapot tartsanak fenn törvényi kötelezettség hiányában is. A hatályos Avtv. 19. § (2) bekezdésében foglalt (szélesebb kötelezett kört érintő) kötelezettségnek ezek is eleget tehetnek elektronikus úton.

2.1.3. Frissítés

A közzététel, illetve a honlap-fenntartás kötelezettségének magában kell foglalnia a közzétett információ naprakészen tartásának kötelezettségét. Ennek előírása internetes közegben különösen indokolt, tekintettel egyrészt arra, hogy az állami és önkormányzati szervek honlapjainak elemzésekor sok esetben találkozhattunk elavult tartalommal, másrészt pedig arra, hogy az elektronikus közzététel kötelezettségét éppen az indokolja, hogy ez a közzétételi mód teszi lehetővé a mindig aktuális tartalom elérhetőségét, a folyamatos pontosítást, aktualizálást, frissítést. A koncepció szerint ezért a törvénynek kötelezővé kell tennie a tartalom naprakészen tartását, oly módon, hogy az adatfelelőst, vagyis azt a szervet teszi

felelőssé a közzétett közérdekű adatok időszerűségéért és pontosságáért, amelynek a tevékenységével összefüggésben azok keletkeztek. A koncepció felveti annak lehetőségét, hogy a tartalom frissessége érdekében az adatokat azok keletkezésétől, illetve változásától számított rövid határidőn belül tegye kötelezővé közzé tenni a törvény. Ebben a vonatkozásban az elektronikus információszabadság pozitív értelemben hat vissza a hagyományos információszabadságra. Ha például a hatályos önkormányzati rendeleteket elektronikus úton is közzé kell tenni, az a hagyományos hozzáférést – egyszerű kinyomtatással – ugyancsak szolgálja.

2.1.4. A honlap fellelhetősége

Az adatok interneten való közzététele nem jelenti egyúttal és feltétlenül azoknak a nyilvánosság részére való tényleges közvetítését. A nem indexelt tartalom az interneten használatos keresőrendszerekkel sem fellelhető, egy félrevezető domain névvel a szerv elrejtetheti a honlapját (vagy másvalaki léphet a helyére), így előfordulhat, hogy egy-egy szerv csak formálisan teljesíti a közzétételi kötelezettségét, és a polgárok ténylegesen nem férnek hozzá az adatokhoz. Ennek kiküszöbölésére egyes külföldi elektronikus információszabadságról szóló törvények a honlap fenntartója kötelezettségévé teszik a nyilvánosság tájékoztatását az adatok elektronikus elérhetőségének lehetőségéről és módjáról. A koncepció ezt egyrészt a közérdekű adatok meta-adatbázisának létrehozásával, másrészt a honlap fellelhetőségéről való gondoskodás előírásával éri el. E kötelezettség pontos tartalmát, a mindenkor internet-használat szokásainak megfelelő elérhetőség biztosítását, például az elérhetőséget szolgáló egységes domain-politikát a végrehajtás során kell kialakítani, amelyet a törvény felhatalmazása alapján megalkotandó miniszteri rendelet határozhat meg.

2.1.5. Technikai akadályok megszüntetése

A közzététel módjának sajátosságaiból adódóan a közzétett közérdekű adatok átmeneti elérhetetlenségének technikai akadályai is lehetnek, amelyek elhárítása a honlap-fenntartás részét kell képeznie. A koncepció szerint a törvénynek úgy kell rendelkeznie, hogy a technikai akadályok elhárítása, a folyamatos elérhetőség a fenntartó, illetve az adatközlő felelősségébe tartozik.

2.1.6. Az esélyegyenlőség biztosítása a honlapokon

A koncepció esélyegyenlőségi elve alapján szükséges foglalkozni az olyan tartalmú rendelkezések megalkotásának kérdésével, amelyek a honlap-fenntartási kötelezettség körébe eső szervek számára teremtenek további intézkedési kötelezettségeket annak érdekében, hogy a kisebbségben vagy a hátrányos helyzetben lévőknek is legyen lehetőségük hozzájutni a közzétett közérdekű adatokhoz. A koncepció a fogyatékkal élők, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek tekintetében vizsgálja ezt a kérdést.

2.1.6.1. A honlapok akadálymentessé tétele a fogyatékkal élők számára

A koncepció kiindulópontja: az információs társadalom új lehetőséget kínál a fogyatékkal élők életminőségének javítására, hátrányaik enyhítésére. Az államnak az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében előírt kötelezettsége, hogy a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is elősegítse.

Az internet segítségével történő információszerzés ugyanakkor hozzájárulhat a társadalmi különbségek csökkentéséhez is. Az internet – és az internet segítségével megvalósuló elektronikus információszabadság – kiegyenlítő szerepét, az „információ felszabadítását” csak abban az esetben tudja hatékonyan betölteni, ha az a fogyatékosok és a szegények számára is elérhető.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény előkészítésekor a koncepció figyelembe veszi a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény vonatkozó rendelkezéseit, amelyek az esélyegyenlőtlenségek felszámolásának egyik célterületeként a kommunikációt jelölik meg. E törvény 6. § (1) bekezdése alapján a fogyatékos személynek, családtagjainak, segítőinek biztosítani kell a közérdekű információkhoz való hozzáférés lehetőségét. Az akadálymentesített információszerzés jelentőségét elismerve a törvény meghatározza azt is, hogy mely esetekben tekinthető az információ hozzáférhetőnek. A 6. § (2) bekezdése szerint hozzáférhető az információ

akkor, ha azt a fogyatékos személy érzékelheti, és biztosítják számára a megfelelő értelmezés lehetőségét. E törvény rendelkezik arról is, hogy a kommunikációban jelentősen gátolt személy számára a közszolgáltatások igénybevételekor lehetővé kell tenni a kölcsönös tájékozódás feltételeit, és a fogyatékos személyt az információs esélyegyenlőség megilleti az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor. [7. § (1) és (2) bekezdés] A fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez nagyban hozzájárul, ha a közérdekű adatokat tartalmazó honlapok akadálymentesített felülettel rendelkeznek.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény az Avtv. szabályait kiegészítheti egy olyan rendelkezéssel, amely szerint az állam támogatja a közérdekű adatokhoz való akadálymentes hozzáférést, ám az ismertetett rendelkezések következtében, az elektronikus információszabadság érvényesüléséhez az Avtv.-t további részletszabályokkal kiegészíteni szükségtelen. Nem lenne helyes, ha a törvény előírná az akadálymentesített honlap technikai feltételeit, ez a koncepció technológiasemlegességi elvével lenne ellentétes. A törvény ugyanakkor alapelvei között kiemelheti az esélyegyenlőség biztosításának követelményét. Az akadálymentesített honlap részletes követelményeinek meghatározásáról a végrehajtás során rendeletalkotással lehet gondoskodni.

2.1.6.2. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók esélyegyenlőségének biztosítása

A koncepcióban kitérünk a nemzeti és etnikai kisebbségek esélyegyenlőségének biztosítására is, elismerve annak jelentőségét, hogy az elektronikus információszabadság megkönnyíti a kisebbségeknek a közügyekben való részvételét. Az információszabadság hozzájárul ahhoz is, hogy érdekeik védelme és képviselte teljesebbé váljon.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 53. §-a tartalmazza mindazokat a garanciákat, amelyek a kisebbségi nyelvhasználat tekintetében az elektronikus információszabadság területén az esélyegyenlőség megvalósulásához szükséges. E szakasz többek között úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat az illetékességi területén működő helyi kisebbségi

önkormányzat igényének megfelelően köteles biztosítani, hogy rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar mellett – a kisebbség anyanyelvén is megtörténjék, továbbá a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak, a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában – a kisebbség anyanyelvén is olvashatóak legyenek.

Az „azonos forma” követelménye álláspontunk szerint az elektronikus formára is kiterjed.

2.1.7. Személyes adatok védelme a közzétett adatok megismerése során

A közérdekű adatok elektronikus közzététele esetén is fontos kérdés a személyes adatok védelmének kérdése. A közfeladatot ellátó szerv honlapját tároló szerver a honlapot megtekintő személy IP-címét, a böngészője típusát, valamint az operációs rendszer típusát automatikusan tárolja. Ezek az úgynevezett forgalmi adatok, amelyekre vonatkozóan az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az Eker tv. 13/A. §-a szektorális szabályokat tartalmaz.

A koncepció technológia-semlegesség elvéből következően nem lehet különbséget tenni a hagyományos úton és az elektronikus úton történő adatmegismerés feltélei között. A honlapon közzétett közérdekű adat megismerése során az adatot megismerő személy azonosítása, illetve személyes adatainak kezelése ugyanúgy nem felel meg az Avtv. célhoz kötöttségi szabályának (5. §), mintha egy önkormányzati hirdetőtáblára kifüggesztett közérdekű adatot elolvasó személy adatait jegyeznék fel. A közérdekű adatot megismeréséhez kötelező regisztráció vagy egyéb azonosítás nem társulhat.

Az interneten közzétett közérdekű adatokkal kapcsolatban felmerülő adatkezelési szabályokra vonatkozó szektorális szabályokat az Eker tv. már tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a honlap fenntartása információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősül, ezért az Eker tv. 13/A. §-a vonatkozik az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerinti szervekre is. Azonban elsődlegesen az üzleti szféra és a felek

egyenrangúságát figyelembe véve „a forgalmi adatok körében a törvény megengedi a szolgáltatásnyújtástól eltérő célból történő kezelést is, ha a forgalmi adatok az igénybe vevő valódi személyazonosságához nem kapcsolhatók, ill. amennyiben az igénybe vevő az ilyen célú adatkezelést bármikor letilthatja (opt-out megoldás). A közvetlen azonosíthatóság kizárása és a hozzá kapcsolódó letiltási jog együttesen megteremtheti a szolgáltatók számára a szolgáltatások fejlesztésének lehetőségét (mivel garanciákhoz kötötten legalizálja az úgynevezett cookie-k alkalmazását, fogyasztói profilok készítését), ám ezzel párhuzamosan lehetőséget ad az információs önrendelkezési jog gyakorlására is” (az Eker tv. törvény indokolása). A közérdekű adatok megismerése során nem polgári jogi jogviszony alapján veszi igénybe a szolgáltatást a közérdekű adatot megismerő személy, ezért az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerinti szervek adatkezelésére vonatkozóan az Eker tv.-nél szigorúbb szabályokat kell megállapítani. A forgalmi adatok esetében a statisztikán kívül más célra ezen adatok nem használhatók és a cookie alkalmazása nem indokolt.

A közzétett közérdekű adatok megismerése során két lehetséges szabályozási út kínálkozik:

- a) Az Avtv. 5. §-a alapján nem kell előírni az adatfelvétel tilalmát, hiszen az ilyen jellegű adatkezelés nem felel meg a célhoz kötöttség alapelvének, ezért kezelése jogellenes.
- b) Az Avtv. explicit módon kimondja, hogy a közzétett adatok esetén nem gyűjthető, kezelhető személyes adat, ide nem értve a forgalmi adatokat. A forgalmi adatok technikailag mindenképpen a szerver üzemeltetőjének kezelésébe kerülnek, így szükséges annak kimondása, hogy ezen adatok nem kapcsolhatók össze személyes adatokkal.

A 19. § (1) bekezdésben meghatározott szervek a közérdekű adatok közzétételével összefüggésben csak azokat a személyes adatokat kezelhetik, amelyek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez technikailag elengedhetetlenül szükségesek. Ezek az adatok nem kapcsolhatók össze a honlap látogatójának azonosító adataival.

2.2. A közzéteendő adatok meghatározása

A honlap-fenntartási kötelezettségnek és a honlapokon közzétett adatok megismerhetőségét szolgáló intézkedések megtételének előírása mellett meg kell határozni, hogy mely adatokat kell az azokat fenntartó szervezeteknek oly módon közzétennie, hogy az az érdeklődők számára folyamatosan elérhető legyen. Az elektronikus közzétételnek a közfeladatot ellátó szerv által kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közül azokra az adatokra kell kiterjednie, amelyek a közfeladatot ellátó szervekkel való kapcsolatfelvételhez, az általuk nyújtott szolgáltatások hatékony igénybevételéhez nyújtanak segítséget, illetve biztosítják azok átlátható, demokratikus működését, a közéleti kérdésekben a vélemény-nyilvánításhoz nélkülözhetetlen információkhoz való hozzájutást, valamint az államháztartás forrásainak hatékony és átlátható felhasználását, a korrupció lehetőségének csökkentését. A kötelezően közzétett adatok továbbá tehermentesítik a közfeladatot ellátó szerveket is annyiban, hogy a tömegesen előforduló egyedi adatigénylések teljesítése helyett az arra vonatkozó igények a közfeladatot ellátó szerv közreműködése nélkül is kielégíthetők.

Az elektronikus közzétételi listák meghatározásában a nemzetközi minták (például Egyesült Királyság, Észtország), valamint a hazai állapot felmérése során szerzett tapasztalatok segítenek, meghatározásuk mégis nagy körültekintést igénylő munka. Az egyértelmű jogalkotás érdekében fontos a törvényben is rögzíteni, hogy a kötelezően közzéteendő adatok nem fedik le az összes közérdekű adatot, tehát a listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozóan nem érinti a közfeladatot ellátó szerveket az Avtv. jelenlegi 20. §-a alapján terhelő tájékoztatási kötelezettséget, sőt még a kötelezően közzétett adatok tekintetében sem mentesíti a közfeladatot ellátó szerveket az alól a kötelezettség alól, hogy egyedi igények esetén a közérdekű adatot az igénylő rendelkezésére bocsássák.

Az elektronikus úton kötelezően közzéteendő adatok körét a törvény melléklete tartalmazza (általános közzétételi lista). A közzétételi lista alapján állami vagy szolgálati titkot közzétenni nem szabad.

Jogszábaály, illetve az információs jogok biztosa jóváhagyásával a közfeladatát ellátó szerv vezetője – a közfeladatát ellátó szervre, továbbá annak alárendeltségébe tartozó szervekre, vagy azok egy részére is kiterjedő hatállyal – további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg (különös és egyedi közzétételi lista). Testületi szervként működő közfeladatát ellátó szerv esetén a különös és egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása a testület hatáskörébe tartozik.

A közfeladatát ellátó szerv vezetője a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylések statisztikai adatai alapján évente felülvizsgálja az általa kiadott közzétételi listát, és azt kiegészíti, amennyiben egy adatfajtára vonatkozóan az összes adatigénylés legalább 10 százalékát elérő adatigénylés érkezett, egyéb esetekben pedig kiegészítheti.

A miniszter, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete az előző bekezdés megfelelő alkalmazásával gondoskodik a különös közzétételi lista módosításáról, illetve annak kezdeményezéséről.

A különös és egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére az információs jogok biztosa is javaslatot tehet, valamint a közfeladatát ellátó szervek egyes típusaira vonatkozó, általa vagy más által készített közzétételi lista-mintát hagyhat jóvá. A közzétételi lista szűkítéséhez az adatvédelmi biztos jóváhagyása szükséges.

Az információs jogok biztosa, amennyiben egy közfeladatát ellátó szervhez egy adatfajtára vonatkozóan az összes adatigénylés legalább 10 százalékát elérő adatigénylés érkezett, elrendelheti egyes közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kötelező közzétételét. Az információs jogok biztosának e döntése, illetve a közzétételi listák jóváhagyását megtagadó döntése ellen a közfeladatát ellátó szerv bírósághoz fordulhat.

Melléklet az 1992. évi LXIII. törvényhez

Az elektronikus úton kötelezően közzéteendő adatok

I. Szervezeti, személyzeti adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapon elérhetősége;*
- 2. a közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése szervezeti egységenkénti bontásban, a szervezeti egységek közötti irányítási, függelmi viszonyok, az egyes szervezeti egységek feladatai;*
- 3. a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetőségi adatai (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcím);*
- 4. testületi szerv esetén a testület létszáma, összetétele, tagjainak neve, beosztása, elérhetősége;*
- 5. a közfeladatot ellátó szerv irányítása, felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló más közfeladatot ellátó szervek megnevezése, elérhetősége (címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapon elérhetősége);*
- 6. a közfeladatot ellátó szerv többségi tulajdonában álló, illetve részvételével működő gazdálkodó szervezet [Ptk. 685. § c) pont] neve, székhelye, elérhetősége, tevékenységi köre, képviselőjének neve, a közfeladatot ellátó szerv részesedésének mértéke;*
- 7. a közfeladatot ellátó szerv által alapított közalapítványok neve, székhelye, alapító okirata, kezelő szervének tagjai;*
- 8. a közfeladatot ellátó szerv felettes, illetve felügyeleti szervének, ennek hiányában a közfeladatot ellátó szerv felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv 1. pontban meghatározott adatai.*

II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét meghatározó fontosabb jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, belső szabályzatok (szervezeti és működési szabályzat, ügyrend), szükség esetén a közfeladatot szerv szervezeti egységei szerinti bontásban. Az országos szintű jogi normák száma, címe, továbbá egy központi tárhelyen tárolt változathoz való hozzáférést biztosító link, helyi normák teljes hatályos szövege közzéteendő;*
- 2. a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvein;*
- 3. az önkormányzat önként vállalt feladatai;*
- 4. államigazgatási, egyéb hatósági ügyekben ügycsoportonként (ügytípusonként) a hatáskörrel rendelkező szerv megnevezése, hatáskör gyakorlásának átruházása esetén a ténylegesen eljáró szerv megnevezése, illetékességi területe, az ügyintézéshez szükséges okmányok, eljárási illetékek (igazgatási szolgáltatási díjak) meghatározása, alapvető eljárási szabályok (milyen eljárási lépéseket kell tenni az ügyintézés során), az eljárást megindító irat benyújtásának módja (helye, ideje), ügyfélfogadás ideje;*
- 5. a külön jogszabály szerint közzéteendő, illetve közzétehető hatósági határozatok, az azokkal kapcsolatos bírósági döntések;*
- 6. a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatások megnevezése, tartalma, a közszolgáltatások igénybevételének rendje, a közszolgáltatásért fizetendő díj mértéke, az abból adott kedvezmények;*
- 7. a közfeladatot ellátó szerv által vezetett adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzéke, az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az Avtv. 28. §-a szerinti azonosító adatai; a közfeladatot ellátó szerv által – alaptevékenysége keretében – gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái, a hozzáférés módja, költségei;*
- 8. a környezet állapotára, a környezetszennyezettség mértékére, a környezetvédelmi tevékenységekre, valamint a környezet emberi*

- egészségre gyakorolt hatásaira vonatkozó, a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatok;*
- 9. a közfeladatot ellátó szerv által készített kiadványok címe, témája, a hozzáférés módja, a kiadvány ingyenessége, illetve a költségtérítés mértéke;*
- 10. testületi szerv esetén a szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári/civil közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testület üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága (ha ezt jogszabály nem korlátozza), döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai;*
- 11. a jogszabály-tervezetek és a hozzájuk kapcsolódó előterjesztések;*
- 12. a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések a benyújtás időpontjától;*
- 13. a közfeladatot ellátó szerv által kidolgozott koncepciók, tervek, kiírt pályázatok és azok eredményei, indokolásuk;*
- 14. a közfeladatot ellátó szerv által irányított, felügyelt vagy ellenőrzött más közfeladatot ellátó szervezeteknek adott utasítások, instrukciók, javaslatok; a közfeladatot ellátó szervet irányító, felügyelő vagy ellenőrző, avagy más közfeladatot ellátó szervezetek felé tett kezdeményezések (felterjesztések) és az arra kapott válaszok;*
- 15. a közfeladatot ellátó szervnél végzett vizsgálatok, ellenőrzések megállapításai;*
- 16. a közfeladatot ellátó szerv feladatellátásának, kapacitásának jellemzésére és teljesítményének mérésére szolgáló mutatók és értékük, időbeli változásuk;*
- 17. az információs jogokkal foglalkozó tisztviselő (szervezeti egység) neve, elérhetősége, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje;*
- 18. a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményei, időbeli változásuk;*
- 19. a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervre vonatkozó adatai;*
- 20. a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó különös közzétételi lista.*

III. Gazdálkodási adatok

- 1. a közfeladatot ellátó szerv éves (elemi) költségvetése; a költségvetés végrehajtásáról – a külön jogszabályban meghatározott gyakorisággal – készített beszámolók;*
- 2. a közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve a külön jogszabályban meghatározott vezető tisztségviselők javadalmazása és juttatásai személyenként, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve;*
- 3. a közfeladatot ellátó szerv költségvetéséből nyújtott, nem normatív, céljellegű, fejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok [Áht. 15/A. §]*
- 4. az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő – a külön jogszabályban meghatározott értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama,*
- 5. a koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázatok kiírása, pályázók adatai, pályázat eredménye).*
- 6. a közfeladatot ellátós szerv által nem alapfeladatai ellátására (így különösen társadalmi szervezet támogatására, valamint foglalkoztatottai szakmai és munkavállalói érdekképviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális, és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított összegek,*
- 7. a közbeszerzésekről szóló törvényben meghatározott adatok (pályázatok kiírása, pályázók adatai, pályázat eredménye, a szerződés);*

2.2.1. Közzétételi listák

A kötelezően – kérelem nélkül – elektronikus úton közzéteendő adatok törvényi meghatározása adatfajtánként definiált közzétételi listákkal képzelhető el. Az állandóan hozzáférhető adatok ugyancsak két csoportba tartoznak: az egyik csoportot képezi a minden intézményre egyaránt kötelezően nyilvános adatkör (például postai, e-mail címek, struktúra, működésre vonatkozó jogi és belső szabályok, stb.), a másodikat pedig az adott közintézmény által közzéteendő adatkörök, amelyek lehetnek különös (például egy adott ágazatba tartozó valamennyi szervre vonatkozó), és egyedi adatok (például aktuálisan mely költségvetési szervet vizsgál a számvevőszék). Mindazonáltal logikai strukturáltságot a szabályozásnak nem kell teljesen lefednie, de a közzétételi listáknak általános és különös (illetve csak az adott szervre kötelező) részét kell elkészíteni.

Az e koncepcióban szereplő általános, valamennyi közfeladatot ellátó szervre vonatkozó közzétételi lista elsősorban az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdésében példálózó felsorolással nevesített adatfajtákat szem előtt tartva, továbbá az egyéb jogszabályokban (különösen az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényben, valamint végrehajtási rendeletében) foglaltak figyelembe vételével került összeállításra. A koncepció szerint az általános közzétételi listát az Avtv. mellékletében kell elhelyezni.

Az általános közzétételi listába összefoglalt adatokon kívül számos más jogszabály is rendelkezik egyes adatoknak valamely közfeladatot ellátó szerv honlapján történő közzétételéről (összefoglaló összeállítását lásd az *„Elektronikus információszabadság a hatályos hazai jogszabályokban”* című háttér tanulmányban /www.ekint.org/), illetve – a közzétételmódjának meghatározása nélkül – a nyilvánosságra hozhatóságáról [lásd például a köztisztviselők egyes azonosító adatainak „erre alkalmas” módon való közzétételét elrendelő 233/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet] rendelkeznek. Ezek a szabályok azonban csak a közfeladatot ellátó szervek egy-egy csoportjára vonatkoznak, így az általános közzétételi listába való felvételük sem nem indokolt, sem nem lehetséges.

Ez utóbbi körülmény (tudniillik, hogy számos jogszabály csak egy-egy adatfajta, vagy egy-egy szervtípus tekintetében rendelkezik adatok nyilvánosságra hozásáról) hatással volt a különös közzétételi listákra vonatkozó szabályok kialakítására is. A brit példa, miszerint a közfeladatot ellátó szervek az információs biztos jóváhagyásával dolgozzák ki és teszik közzé a saját különös közzétételi listáikat, a jelenlegi hazai jogi környezetben nem lehet kizárólagos formája a különös közzétételi listáknak. A koncepció ezért – elismerve a jelenlegi helyzetet – arra az álláspontra helyezkedik, hogy a különös közzétételi listákat egyaránt meghatározhatja jogszabály (e tekintetben valamennyi jogszabály), és azon felül a közfeladatot ellátó szerv vezetője is. A hatályos szabályok szerint az adatvédelmi biztos véleményezi a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok tervezeteit, tehát a jogszabályba foglalt különös közzétételi listák esetén az adatvédelmi biztos véleménye megjelenhet a jogalkotásban. Ugyanebben az esetkörben az információs jogok biztosa a koncepció szerint közigazgatási jogerővel további ajánlásokat is tehet.

A közfeladatot ellátó szervek saját (illetve az alárendeltségükbe tartozó, közfeladatot ellátó más szervekre is kiterjedő) különös közzétételi listái tekintetében a koncepció a markánsabb jóváhagyási jogosítványt biztosítja az adatvédelmi biztosnak (az információs jogok biztosának). E markáns jogosítványnak azonban csak akkor van értelme, ha hozzá olyan, „hatósági” jellegű jogosítványok is párosulnak, amelyek révén kötelezheti a közfeladatot ellátó szerveket egyes adatok kötelező közzétételére. Ennek szabályait az információs jogok biztosának a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggő hatáskörének kidolgozása során kell kimunkálni. A koncepció jelenleg csak a közzétételi listák kidolgozásának és módosításának kezdeményezésére, illetve – a brit példa nyomán – a mintalisták közzétételére vonatkozó szabályt tartalmazza.

Az általános közzétételi lista három részből (a szervezeti, a tevékenységre és működésre, valamint a gazdálkodásra vonatkozó adatok listájából) áll. A szervezetre vonatkozó adatok kötelező közzétételének célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv és vezető tisztségviselői legfontosabb adatai mellett a közfeladatot ellátó szervnek más

(mind a neki alárendelt vagy általa alapított, mind pedig a felettes, felügyelő, ellenőrzős) szervekkel való kapcsolata átlátható legyen.

A tevékenységre, működésre vonatkozó adatok – az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdését is figyelembe véve – nem csupán a feladatok és hatáskörök katalógusát, hanem a közfeladatot ellátó szerv által kezelt adatokra, az általa nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatásokra, a jogszabály-tervezetek és egyéb előterjesztések nyilvánosságára vonatkozóan is tartalmaz rendelkezést. A környezetvédelmi törvény megfelelő szabályát átvéve kötelezően közzéteendő adatnak minősülnek a környezet állapotára, stb. vonatkozó adatok is. Hangsúlyosan szerepel a listában a közfeladatot ellátó szerv szakmai tevékenységének értékelését lehetővé tevő információk kötelező közzétételének elrendelése.

A gazdálkodásra vonatkozó adatok egyrészt az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet azon szabályait tartalmazza, amelyek a közfeladatot ellátó szervek jelentős többségére vonatkoznak, másrészt kötelezően közzéteendőnek minősíti a közbeszerzési, illetve a koncessziós szerződések törvényben meghatározott nyilvános adatait.

2.2.2. Dinamikus átmenet biztosítása

Az általános és a különös közzétételi listák a jogalkotó, illetve a közfeladatot ellátó szervek döntését tükrözik a kötelezően közzéteendő adatok köréről. A közfeladatot ellátó szervekhez érkező, a nem kötelezően közzétett közérdekű (és közérdekből nyilvános) adatokra vonatkozó tömeges adatigénylés esetén biztosítani kell, hogy a honlapokra ez utóbbi adatok is kötelezően felkerüljenek, azaz a közzétételi listákat módosítsák. Ez az adatot kezelő szervnek látszólag teher, valójában azonban könnyebbség, hiszen jelentősen csökkenhet az adatigények teljesítésével kapcsolatos adminisztratív teher.

A közpénzek felhasználásáról, a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló „Üvegseb” törvényből eredő és az államháztartási információs és működési rendszer korszerűsítését szolgáló egyes feladatokról szóló 1096/2003. (IX. 11.) Korm. határozat melléklete

szerint ki kell dolgozni a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás rendszerét. E statisztikai rendszer, illetve a közfeladatot ellátó szervek saját statisztikái, tapasztalatai is alapul szolgálhatnak a nem kötelezően közzétett közérdekű adatigénylések számában bekövetkezett változások megítélésében. Ennek alapján mind a közfeladatot ellátó szerv, mind pedig a jogalkotó dönteni tud abban a kérdésben, milyen adatkörökkel kell, illetve érdemes kiegészíteni a közzétételi listákat. Jelentős változás esetén a közzétételi listát ki kell egészíteni a vonatkozó adattal, egyéb esetben kiegészíthető.

Az adatvédelmi biztos (az információs jogok biztosa) jogot nyerne arra, hogy hatósági kötelezés révén elrendelhesse a közérdekű adat kötelező közzétételét (illetve a közérdekű adatszolgáltatást). A biztos döntése ellen a közfeladatot ellátó szerv bírósághoz fordulhat.

2.3. A közzétett adatokhoz való hozzáférés

A szabályozás alapelve, hogy az esélyegyenlőség megvalósulása érdekében közérdekű adatokhoz való hozzáférést az állam támogatja. A közzétett közérdekű adatok csak abban az esetben juthatnak el a polgárokhoz, ha azok képesek az adatokhoz hozzáférni, az elektronikusan közzétett adatok megismerhetőségének ennek megfelelően az internethez való hozzáférés a feltétele. Az elektronikus közzététel előírása tehát önmagában nem elegendő az elektronikus információszabadság megvalósulásához.

A közérdekű adatok megismerésének tehát fontos garanciája az ahhoz való hozzáférés gyakorlati lehetőségének minél több ember számára való biztosítása, az államnak tehát az alapjog érvényesülését valamilyen módon támogatnia kell. Az állam ilyen jellegű intézkedései tekintetében nagyfokú szabadságot élvez, azoknak elsősorban csak a költségvetés adottságai szabhatnak határokat. A koncepció ennek megfelelően nem is kívánja az állam cselekvési lehetőségeit leszűkíteni egy-egy intézkedési forma kiemelésével, ám a törvény alapelvi rendelkezései [1. §] közé illesztendőnek tartja, hogy *az állam a közérdekű adatok elektronikus megismerhetőségét támogatja*. Az alábbi rendelkezéssel pedig – fenntartva az állam mindenkor szociális érzékenységének és gazdasági helyzetének megfelelő választást

lehetővé tevő mozgásteret – a hátrányos helyzetű csoportok tekintetében ír elő legalábbis minimális intézkedési kötelezettséget.

Az esélyegyenlőség megvalósulását az állam a hátrányos helyzetű csoportok számára az elektronikusan közzétett közérdekű adatokhoz való ingyenes hozzáférés biztosításával és ügysegédi rendszer működtetésével támogatja.

A koncepció szerint ezen túlmenően nem kell az elektronikus információszabadság törvénynek a hozzáférés biztosításával kapcsolatos szabályokat meghatároznia. Ugyanakkor az alábbiakban megjelöli azokat a helyesnek tartott és kívánatos megoldásokat, amelyeket az állam a kötelezettsége teljesítésekor természetesen figyelembe vehet.

Az állam törvényben meghatározott kötelezettsége teljesítésekor dönthet úgy, hogy alanyi jogon biztosítja a hozzáférést bárki számára, de dönthet úgy is, hogy az önkormányzati, a verseny-, illetve a civilszférával együttműködve dolgozik az internethez való hozzáférés minél több ember számára való elérhetővé tételén, például úgy, hogy (részben vagy egészben) közösségi fenntartásban működő hozzáférési pontokat hoz létre. Ilyen törekvések több éve léteznek (teleház-hálózat), és az utóbbi hónapok is jelentős eredményeket mutatnak (e-Magyarország pontok hálózata).

Az állam dönthet úgy, hogy a közösségi hozzáférési pontokon elérhető hálózati szolgáltatások közül a közérdekű adatok megismerését célzó internethasználatot nemcsak bizonyos társadalmi csoportok, hanem mindenki számára ingyenesen biztosítja, tudva azt, hogy azt a rászorulóknak veszik elsősorban igénybe, míg az egyéb célú internet-használatért térítés állapítható meg, ugyanúgy mint a kapcsolódó szolgáltatásokért (szkennelés, fénymásolás, fax-használat, nyomtatás).

Lehetséges a nyilvános közösségi hozzáférési ponton a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésére külön számítógépes terminál üzembeállítása, illetve – életszerűbben – az elsőbbségi használat biztosítása, annak finanszírozása. A teleház-rendszerben ez – tájékozódásunk szerint - például végpontonként havi huszonötezer forint támogatással megoldható. Ez a

munkaállomás kifejezetten, de mindenképpen elsődlegesen az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos állampolgári igényeket elégítené ki. A felhasználókat a munkaállomás elsődleges funkciójáról természetesen tájékoztatni kell.

A nyilvános közösségi hozzáférési pontokon a közérdekű adatokhoz való hozzájutást segítő hálózati ügysegéd is kinevezhető, illetve megbízható. Az információ ugyanis akkor tekinthető hozzáférhetőnek, ha az az állampolgár számára érzékelhető és értelmezhető. Az elektronikus úton közzétett információk birtokbavétele pedig speciális ismeretek elsajátítását feltételezi. Azok az állampolgárok, akik nem ismerik az informatikai eszközök nyelvét, nem rendelkeznek a használatát magában foglaló digitális írástudással a közérdekű információkhoz sem férhetnek hozzá. A digitális akadálymentesítés, a társadalom különböző csoportjai között meglévő kulturális hátrányok kiegyenlítésének hatékony eszköze lehet ez a fajta segítő-rendszer. Az operátor az információs és kommunikációs eszközök használatában támogatást nyújt, és jogi felvilágosító tevékenysége révén hozzájárulhat a közérdekű adatok nyilvánosságára irányuló állampolgári igény intenzitásának növeléséhez. A koncepció szerint ez csak a hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségének érdekében kötelező, egyéb esetben is fennáll azonban a rendszer működtetésének lehetősége.

2.4. Metaadatok, metaadatbázisok, információs lokátorrendszerek

A közérdekű adatokhoz való elektronikus hozzáférés gyakorlása során a polgárnak három problémát kell megoldania:

- meg kell találnia a keresett adatot,
- meg kell ítélnie a megtalált adat minőségét, relevanciáját, a keresés kritériumainak való megfelelését,
- értelmeznie kell az adatot a közérdekű adatok összefüggéseiben, illetve tájékozódnia kell a közérdekű adatok teljes körében.

Ezzel kapcsolatban az Irányelv 9. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a felhasználókat a további felhasználásra rendelkezésre álló dokumentumok keresésében olyan gyakorlati intézkedések segítsék, mint a fő

dokumentumokat tartalmazó, lehetőleg online módon elérhető jegyzékek, illetve a decentralizált jegyzékekkel összekapcsolt internetes portálok”.

A fenti három probléma megoldásának elősegítéséhez három – egymással részben összefüggő – informatikai megoldás biztosítása szükséges. Az ezekkel kapcsolatos törvényi rendelkezéseket a koncepció szerint az alábbi tartalommal kell megalkotni.

A Kormány létrehozza és üzemelteti az országos illetékességű szervek közérdekű adatokat tartalmazó honlapjainak, adatbázisainak, illetve nyilvántartásainak központi elektronikus jegyzékét, és az Egységes Közadat-kereső Rendszert (a továbbiakban: EKR), amely biztosítja az országos illetékességű szervek közérdekű adataihoz való integrált, egységes szempontok szerinti nyilvános, elektronikus hozzáférést.

A helyi önkormányzatok közérdekű adatokat tartalmazó honlapjainak, adatbázisainak illetve nyilvántartásainak központi elektronikus jegyzékét a Belügyminisztérium hozza létre és üzemelteti.

A közérdekű adatot kezelő szervek (adatfelelősök) gondoskodnak a kezelésükben lévő, közérdekű adatokat tartalmazó honlapok, adatbázisok illetve nyilvántartások adatainak, a központi elektronikus jegyzék üzemeltetőjének történő továbbításáról és a továbbított adatok rendszeres frissítéséről. Ugyancsak e szervek felelnek az EKR-be továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított adatok rendszeres frissítéséért is.

Az EKR-be – különösen a települési önkormányzatok honlapjairól – egyéb, nem jogi értelemben közérdekű, de közhasznú információ is bekerülhet.

A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az EKR-hez való csatlakozás nem mentesíti a közérdekű adatokat kezelő szerveket az elektronikus megjelenés kötelezettsége alól.

A jegyzékek az üzemeltető szervek honlapján folyamatosan és ingyenesen, bárki számára hozzáférhetőek.

2.4.1. A közérdekű adatok jegyzékei

A keresett közérdekű adat megtalálásának legegyszerűbb és egyben a legkevesebb informatikai fejlesztést igénylő eszköze a közérdekű adatok jegyzékeinek, katalógusainak, másképpen segédleteinek elektronikus úton (interneten) való közzététele. Az ilyen segédletek hiteles, pontos adatokat szolgáltatnak és ilyeneket tartalmazó adatbázisokat tesznek elérhetővé, de alkalmasak arra is, hogy a potenciális adatigénylő „böngésszen” a hozzáférhető adatok, adatállományok között, vagyis segítik a konkrét adatigény megfogalmazását is. A központi közigazgatási szervek esetében indokolt egy központosított segédlet létrehozása, míg a helyi jelentőségű közérdekű adatot kezelők esetében a segédleteket az érintett szervek saját a honlapjukon teszik elérhetővé. A segédlet tartalmi megfelelőségéről és rendszeres karbantartásáról, frissítéséről mind a központosított, mind a helyi segédletek esetében az érintett szervezeteknek kell gondoskodniuk.

Azonban még az ilyen egyszerű segédletek esetében is szükség van egységes rendezőelvek meghatározására, közös tárgymutatók összeállítására, tárgyszavak meghatározására és egységes értelmezésére. Ezekről a kérdésekről (a jegyzékek minimális adattartalmáról és szerkezetéről) a törvénytől alacsonyabb szintű jogforrásban, a végrehajtás során megalkotandó rendeletben kell dönteni.

Az ilyen segédletek célszerű eleme az adatot kezelő szervek honlapjainak linkgyűjteménye, kapcsolati adatainak telefonkönyv-szerű listája. Tartalmilag pedig e segédletek, annotált internetes katalógusok kiterjeszthetők a jogi értelemben ugyan nem közérdekű, de „közhasznú”, „közérdeklődésre számot tartó” adatok körére is, például a magánszektor által rendezett kulturális események programjainak közzétételére. A törvény végrehajtására megalkotandó rendeletben ezért javasolt úgy rendelkezni, hogy a központi elektronikus jegyzékkel közös szerkezetben közzétételre kerülnek a központi közigazgatási szervek, a BM jegyzékében pedig a helyi önkormányzatok elérhetőségi adatai, ideértve azok elektronikus postacímét,

honlapjának illetőleg közérdekű adatai kötelező elektronikus közzétételi helyének címét.

2.4.2. A metaadatok nyilvántartása

Egy-egy közérdekű adat általában nemcsak egyetlen szervezet kezelésében található meg, hanem számos helyen, s a közérdekű adat iránti igény kielégítését az Avtv. minden szerv számára kötelezővé teszi. Következésképpen az internetes segédletek is számos helyen fognak hasonló, esetenként azonos közérdekű adatokra mutatni, mint ahogy egy egyszerű keresőgépes szolgáltatás használata esetén is több (esetenként kezelhetetlenül sok) találatot kaphat a felhasználó. A közérdekű adatot igénylőnek, vagy csupán tájékozódni kívánó felhasználónak tehát egyfelől el kell tudnia dönteni, hogy a lehetőségek közül melyik adatelérési utat válassza, melyik a „legjobb minőségű”, az igényeinek leginkább megfelelő közérdekű adat; másfelől pedig meg kell tudnia ítélni, hogy a kiválasztott adat valóban megfelel-e a keresés kritériumainak.

Mindkét feladat teljesítéséhez metaadatok ismeretére van szükség. A metaadat az ismert definíció szerint „adat az adatról”, sőt az adatállományról és/vagy az adatbázisról is. Leírja az adat tartalmát, minőségét, állapotát és egyéb jellemzőit; információt nyújt az adatbázis tartalmáról, ábrázolásáról, (térbeli és időbeli) kiterjedéséről, kontextusáról, minőségéről és elérhetőségéről; tartalmazza a felhasználónak szánt útmutatót, az adatkészlet történetét, forrását, a vele kapcsolatba hozható szervezetek körét stb.

A metaadatok hozzáadása a fent említett egyszerű internetes segédletekhez – szigetszerű rendszerek esetén – némi informatikai fejlesztést igényel, de ennek mértéke és költsége nem számottevő. Sokkal inkább munkaigényes, egyúttal a metaadatok használhatóságát alapvetően befolyásoló tényező a metaadatok körének meghatározása, azok egységes értelmezése, a közzétett metaadatok rendszeres frissítése. A törvény végrehatására kiadott rendeletnek ezért meg kell határoznia a kötelezően közzéteendő metaadatok minimális körét és tartalmát, valamint a közérdekű adatot kezelők ezzel kapcsolatos kötelezettségeit is.

2.4.3. Információs lokátorrendszer

Egy adat önmagában nem hordoz jelentést, azt csak a kontextus biztosítja. A kontextus részben az adatigénylő ismereteiből, vagy másutt elérhető információkból áll össze, részben pedig a közérdekű adatok egymással való, többszintű összefüggéseiből. Egy adatbázist az adatok és a működtető logika együttesen alkotja, így az adatbázis maga is tartalmaz relációkat, belső összefüggéseket. Ismeretlen vagy hiányzó relációk esetén az adatok értelmezése is nehéz vagy lehetetlen. Az egyes adatbázisok felépítésére vonatkozó metaadatokat a szigetszerűen felépített segédletek is tartalmazhatják, így biztosíthatják az egyes adatbázisok használatát, értelmezését. Az elektronikus információszabadság végső célja azonban az, hogy ne csak egyes adatokat vagy adatbázisokat, hanem a közérdekű adatok közötti összefüggéseket, az adatokhoz kapcsolódó más adatokat is könnyen el lehessen érni és kapcsolataikat át lehessen látni. Ennek megvalósításához egységes elveken alapuló, infrastruktúra jellegű – következésképpen erőforrás-igényes – fejlesztésre van szükség.

A fejlesztés átfogó koncepciót és tervezést igényel, az adatot kezelő szervek közötti tartós együttműködést feltételez, éppen ezért megvalósítását csak a szűken vett közhatalmi szektorban tartjuk reálisnak. Egy ilyen meta-rendszer tehát a közhatalmi információk integrált, egységes szempontok szerinti elérését, s ezáltal az elektronikus információszabadság lényegi, tartalmi megvalósulását tenné lehetővé.

Az ilyen rendszereket angol nyelvterületen kormányzati információs lokátorrendszernek (Governmental Information Locator System, GILS) hívják. Létrehozásukhoz – a felhasználó által nem látható szinten – egy egységes (szabványos) adattleírási rendszer szükséges, amelynek segítségével a szervezetben belüli és a szervezetközi adatkommunikáció történik, ez viszont a felhasználó által látható szinten egységes keresési logikát, megjelenítést és technikai felületet eredményez, és legfőképpen olyan metaadatokat jelenít meg, amelyek az adatok értelmezhetőségét lényegesen megnövelik.

Egy ilyen információs lokátorrendszer a közérdekű adatot kereső számítógép-felhasználó képernyőjén megjelenő adatokhoz automatikusan hozzárendelheti

például az adatok eredeti forrását, keletkezésük, frissítésük időpontját, aktuális kezelőjét, az adatok alapadat vagy származtatott adat voltát, tényadat vagy becslés voltát, egy folyamatban elfoglalt státuszát, az adott témában megtalált adatok relevanciáját, más adatállományokkal és szervezetekkel való kapcsolatát stb. E szempontokat (metaadat-kategóriákat) természetesen a rendszer kiépítésekor előzetesen meg kell határozni, gondoskodni kell egységes értelmezésükről, valamint arról, hogy a rendszer résztvevői, „beszállítói” a létező és jövőbeli adatállományait e számos (és lehetőleg hosszú időn át nem változó) szempont szerint besorolják és karbantartsák.

A szabályozásnak tehát tartalmaznia kell az információs lokátorrendszer kiépítésének alapvető követelményeit, amelyet célszerű a már létező, metaadatok használatán alapuló kezdeményezésekkel összehangolni, a párhuzamos fejlesztések és az inkoherens rendszerek kiépítésének elkerülésére. A végrehajtásra megalkotott jogszabálynak kell meghatároznia a lokátorrendszerhez csatlakozó szervek körét, illetve csatlakozásuk ütemét, valamint a rendszerben kezelt közérdekű adatokat, a rendszer használatához szükséges, a közérdekű adatokról szóló adatok (metaadatok) körét, valamint ki kell fejleszteni a rendszer működtetéséhez szükséges egységes adatleíró nyelvet. A végrehajtási jogszabálynak ki kell térnie arra is, hogy a rendszerhez csatlakozó szervek kötelesek a rendszer üzemeltetésében együttműködni, a metaadatokat, illetve az egységes adatleíró nyelvet alkalmazni, a technikai követelményeket betartani. A rendszert úgy kell létrehozni, hogy a csatlakozó szervek honlapjai annak szerves részét képezzék. Az Irányelvvel való harmonizáció pedig azt a követelményt támasztja, hogy a rendszer kezelőfelülete angol nyelven is elérhető legyen. Fontos kiemelni, hogy a lokátorrendszer nem kizárólag a közérdekű adatokkal összefüggésben állítható fel, más közérdeklődésre számot tartó, de közérdekű adatnak nem minősülő adat megkeresésében is segítséget nyújthat. Ezt fejezi ki az elnevezése, amelyben a közérdekű adat kifejezés helyett a közadat szó található.

Amint az a fentiekből is nyilvánvaló, a metaadatok közlése és a közérdekű adatok információs lokátorrendszerének kiépítése egymással összefüggő feladat. A metaadatok szigetszerű közlése előbb valósítható meg, mint az információs lokátorrendszer kiépítése, azonban a metaadatok körének és értelmezésének

meghatározásánál már figyelembe kell venni a teljes rendszer egységes követelményeit. Az információs lokátorrendszer felhasználói várhatóan az igényes adatigénylők, például oknyomozó újságírók, kutatók, egyes szakterületek szakemberei lennének, míg a fentebb említett „színes”, informatív katalógusoké, segédleteké inkább a laikus közönség. A két, illetve három típusú fejlesztés tehát nem egymás alternatívája, hanem egymást kiegészítő, az elektronikus információszabadság érvényesíthetőségét más oldalról elősegítő lehetőségek. A végrehajtási rendeletnek ezért úgy kell rendelkeznie, hogy a lokátorrendszer teljes kiépüléséig, annak fejlesztésének ütemében érvényesíteni kell a központi elektronikus jegyzékekben a metaadatok, illetve az egységes adatleíró nyelv alkalmazását.

3. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK ELEKTRONIKUS ÚTON TÖRTÉNŐ IGÉNYLÉSE

3.1. Az elektronikus adatigénylés lehetővé tétele

Az elektronikus információszabadság szabályozásának lehetővé kell tennie az elektronikus úton történő adatigénylést. Ennek megvalósítása a közérdekű adatokat kezelő szervek számára az elektronikus elérhetőség biztosításának kötelezettségét jelenti. A szabályozásnak ebben a tekintetben a technológia-semlegesség elvét is figyelembe kell vennie. Ennek megfelelően a koncepció szerint a törvénynek a következő rendelkezéseket kell tartalmaznia:

A közérdekű adat megismerése iránti igény bármilyen formában benyújtató, ideértve az elektronikus formát is.

A közérdekű adatot kezelő szerv köteles biztosítani az elektronikus úton történő adatigénylés lehetőségét olyan technológiai megoldások alkalmazásával, amelyek az adatigénylők lehető legszélesebb köre számára nyújtanak tényleges adatigénylési lehetőséget.

A közérdekű adatot kezelő szerv köteles az adatigénylések elektronikus úton történő benyújtásának lehetőségét az adatigénylők számára megkönnyíteni oly módon, hogy azzal az adatigénylők egyszerűen, különleges ismeretek elsajátítása nélkül, folyamatosan élhessenek.

A törvénynek tartalmaznia kell arra vonatkozó garanciális előírásokat, hogy az elektronikus adatigénylés lehetősége az állampolgárok számára ténylegesen hozzáférhető legyen. Már a szóba jöhető számos technológia miatt sem szabályozható azonban a törvényben részletesen az adatigénylés biztosításának technikai megvalósítása (például e-mail cím formája). Ezt pótolja az a kötelezettség, hogy az igény minden platformon egyszerűen benyújtható legyen, azaz ne tegye szükségessé jelentős új ismeretek elsajátítását és speciális eszközök beszerzését. A törvény előírhatja továbbá azt, hogy az elektronikus adatigénylés lehetőségét folyamatosan fenn kell tartani, ami elsősorban a szolgáltatás minőségére vonatkozó

követelményt is jelent (rendelkezésre állás). A folyamatosság azt is jelenti, hogy az elektronikus adatigénylés nincs hivatali időhöz kötve.

A közérdekű adatok kezelőinek e kötelezettsége például – kifejezett előírás nélkül – arra is kiterjed, hogy e-mailben történő adatigényléshez könnyen megjegyezhető, vagy kikövetkeztethető e-mail cím álljon rendelkezésre, illetve ez a cím a honlapon könnyen észrevehető legyen. A kötelezettség tartalmának értelmezése részben a végrehajtási jogalkotás, részben a jogalkalmazó szervek feladata, annak megszegése esetén az adat kezelőjével szemben a törvényben meghatározott szankció alkalmazásának van helye.

3.2. Visszaigazolási kötelezettség

Annak érdekében, hogy az adatigénylő megbizonyosodjon az igénynek az adatot kezelő szervhez való megérkezéséről, és az szerv határidőhöz kötött kötelezettségei számon kérhetők legyenek, a közérdekű adatot kezelő szerv részére visszajelzési kötelezettséget kell előírni. Ennek garanciális jelentősége van. A visszaigazolás ugyanis az elektronikus levelezés bizonytalansága és a határidők számítása miatt nem kizárólag technikai kérdés. A koncepció szerint e kötelezettség a következő rendelkezéssel írható elő:

A közérdekű adatot kezelő szerv, illetve az adatigénylés címzettje az elektronikus úton küldött adatigénylés beérkezését haladéktalanul, de legkésőbb a következő munkanapon érkezteti (iktatja) és ennek megtörténtét elektronikus úton visszaigazolja az adatigénylőnek. Az adatigénylés megérkezéséhez fűződő jogkövetkezmények a visszaigazolás elküldésének időpontjában állnak be.

A koncepció szerint a törvénynek nem kell állást foglalnia abban a kérdésben, hogy az elektronikus visszaigazolásnak automatikusan kell-e történnie, vagy a szerv ügyintézőjének közreműködését is feltételeznie kell. A részletes szabályokat a szervek iratkezelési szabályzataikban határozzák majd meg. A koncepció szerint szükséges az elektronikus úton benyújtott adatigénylés érkeztetése is, amely

magában foglalja az igények iktatását. A közérdekű adatok elektronikus igénylésével kapcsolatos kommunikáció csak így követhető.

3.3. A válaszadási kötelezettség

A koncepció szerint a közigazgatási szerv válaszadási kötelezettségét az elektronikusan benyújtott adatigénylésekre nem kell külön meghatározni, mivel az általános (nem kifejezetten az elektronikus adatigénylésre vonatkozó szabály, 20. §) az elektronikus adatigénylés tekintetében is érvényes. Az adatigényléssel kapcsolatban felmerülő kérdés lehet azonban az, hogy mely szerv az igény teljesítésének ki a kötelezettje, és mi a teendő abban az esetben, ha nem a megfelelő helyre juttatja el az igényét a polgár. Ezzel kapcsolatban a következő rendelkezéseket tartjuk megalkotandónak:

Ha a nem az adatot kezelő szervhez érkezik az igény, a szerv válaszában tájékoztatást és egyéb módon megfelelő segítséget nyújt az igény érvényesítéséhez.

Az elektronikus adatigénylés szabályozásának feltétlenül ki kell térnie arra az esetre, ha az igénylő – tévedésből – nem ahhoz a szervhez nyújtja az igénylést, amely a kért adatot kezeli. Ilyen esetben a megkeresett szervet indokolt arra kötelezni, hogy az adatigénylés lehetőségeiről, az adat kezelőjéről megfelelően tájékoztassa az adatigénylőt.

Elképzelhető egy olyan megoldás is, amely szerint az adatközlésre kötelezett nem feltétlenül azonos azzal a szervvel, amelyhez az adatigénylés érkezik. Az elektronikus ügyintézés egyik előnye éppen az, hogy az ügyfél egyetlen „hozzáférési ponton” keresztül intézheti (de nem kell így intéznie) a különböző ügyeit. Az elektronikus információszabadság érvényesülését is jelentősen előmozdíthatja, ha az igénylők egy központi portálon keresztül is elintézhetik minden adatigénylésüket – ez a jelenleg működő kormányzati portál fejlesztésével is megvalósítható. Az „egyablakos információszabadság” megvalósítása során arra kell törekedni, hogy az adatigénylő lehetőleg akkor is érdemi információhoz jusson, ha az igényelt adat nem a központi közigazgatási szervek kezelésében van.

A központi adatigényléssel kapcsolatban a jogalkotó választhatja annak kötelező előírását, a fejlesztés ösztönzését, vagy a kérdés szabályozásának mellőzését. A szabályozás mellőzésével a jogalkotó az elektronikus információszabadság megvalósulásának módjába semmilyen módon nem avatkozik be. A központi adatigénylés lehetősége természetesen ebben az esetben is fennmarad, és az azzal kapcsolatos követelményeket a kormányzati portálra vonatkozó esetleges egyéb szabályozás tartalmazhatja.

A törvény előírhatja, hogy az elektronikus adatigénylések lehetőség szerint bármely közérdekű adatra vonatkozóan egyetlen adatigénylő szolgáltatás – a központi portál – igénybevételével benyújthatók legyenek. Ugyanez kötelezettséggként is megfogalmazható lehet. Mindkét esetben figyelembe kell venni a technológia-semlegesség követelményét. A központi adatigényléssel kapcsolatban ki kell jelölni a működésért felelős szervet, szabályozni kell az adatigényléseknek az adatot kezelő szervhez történő továbbítását, valamint az önkormányzati szervek és az „egyéb közfeladatot ellátó szervek” által kezelt adatokhoz való hozzáférést.

A koncepció a központi adatigénylés lehetőségének törvényi szabályozását mellőzendőnek tartja. Ha működik is központi portál, az elektronikus adatigénylés és adatközlés általános szabályai arra is megfelelően alkalmazhatók.

3.4. Az igény teljesítésének formája és formátuma

Az elektronikus és a hagyományos adatigénylés sem jár feltétlenül együtt az elektronikus adatközléssel. Az adatigénylő számára elektronikus adatigénylés esetén is fenn kell tartani azt a lehetőséget, hogy a kért adatot ne elektronikus formában, hanem papíralapon vagy más módon kérje az adatközlőtől. Az adatigénylő ilyen kérése legfeljebb a költségtérítés mértékére lehet hatással. A papíralapú irattovábbítás olyan személyes adatok kezelését is szükségessé teszi (kézbesítési cím), amelyekre az elektronikus adatközléshez nincs szükség. Az adatigénylő személyes adatai közül minden esetben csak azok kezelhetők, amelyek az igényének teljesítéséhez nélkülözhetetlenek.

A közérdekű adatokat kezelő szerv az adatigénylést – az adatigénylőnek a formátumra irányuló kérését lehetőség szerint figyelembe véve – olyan – nyomtatott, elektronikus vagy más – formában teljesíti, amely az adatigénylő számára értelmezhető. Ha az adatigénylő kéri, az okirati forma nem mellőzhető.

Az elektronikus formában történő adatközlés esetén az irat formátumát törvényi szinten nem kell szabályozni. Ezzel kapcsolatban annak a követelménynek kell teljesülnie, hogy az adat az adatigénylő számára nagyobb ráfordítás nélkül értelmezhető legyen (ilyen formátum az egyszerű txt-fájl, de ilyen a html-formátum is). A szabályozásnak lehetővé kell tennie az igénylő számára azt is, hogy ő maga határozza meg az elektronikus dokumentum formátumát. Célszerű azonban ezt a lehetőséget úgy szabályozni, hogy az adatot kezelő szerv számára se jelentsen indokolatlan terhet – el kell kerülni fölösleges konfliktusok kialakulását, ezért az adatigénylő formátumra vonatkozó kérését csak indokolt figyelembe venni. Az elektronikus adatközlés akadálya lehet például az, hogy a kért adatot tartalmazó irat elektronikus formában nem férhető hozzá, és ésszerű ráfordítás mellett – esetleg az irat sérülékenysége miatt – nincs is lehetőség az elektronikus forma előállítására. Ilyen esetekben az adatot kezelő szerv az igényt más formában teljesíti.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény előírhatná egyúttal a papíralapú iratok fokozatos konvertálásának kötelezettségét, megfelelően tág határidővel és a folyamatos megvalósítás ellenőrizhetőségének biztosításával. Az erre vonatkozó kötelezettség feltételezi egyrészt a hiteles konverzió, másrészt az elektronikus iratok archiválásának jogszabályi és műszaki hátterének kialakítását. E feltételek azonban az elektronikus információszabadság törvény keretein túlmutatnak, ezért a koncepció szerint ilyen tartalmú rendelkezést nem kell az Avtv.-be iktatni. Az elektronikus és papíralapú iratok közötti konverzióval kapcsolatban rendelkezéseket tartalmaz az elektronikus cégeljárásról szóló törvény (az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről szóló 2003. évi LXXXI. törvény). Az elektronikus archiválás szabályozási alapjait – elfogadása esetén – megteremti az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) módosítása, összességében azonban megállapítható, hogy a feltételek nagy része jelenleg nem adott.

Tisztázni kell, hogy az elektronikus információszabadságról szóló törvényben milyen mértékben kell foglalkozni annak garanciáival, hogy

- az adatközlés megtörténte bizonyítható legyen;
- azonosítható legyen az adatközlést teljesítő szerv és ügyintéző;
- bizonyítható legyen az adatközlés időpontja;
- biztosítható legyen az elektronikus úton továbbított adat integritása.

E követelményeknek – amelyeket együttesen az elektronikus iratkezelés hitelességeként is jelölhetünk – jelentősége van egyrészt az ügyfél és az szerv közötti, az adatközléssel kapcsolatos esetleges vita rendezéséhez. Másrészt e követelmények teljesülése elengedhetetlen az olyan jogviszonyból származó károk rendezéséhez is, amelyeket az adatot kérő ügyfél a kapott adatra jóhiszeműen alapozva hozott létre.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvényben természetesen nem kell szabályozni az e követelményekkel kapcsolatos minden kérdést, abban legfeljebb a hitelesség megvalósulásával kapcsolatos garanciális követelményeknek kell megjelenniük. E kérdésekben a szabályozásnak a kapcsolódó joganyagra kell támaszkodnia. A hitelesség szabályozása során figyelembe kell venni

- a technológiasemlegesség követelményét;
- az elektronikus iratkezelés hitelességére vonatkozó hatályos szabályozást, azaz az elektronikus aláírásról szóló törvényt (Eat.);
- az elektronikus közigazgatási ügyintézésre vonatkozó szabályozást, ami a most készülő közigazgatási eljárási törvényben hangsúlyosan jelen lesz.

Biztosan nem célszerű az elektronikus információszabadságról szóló törvényben rendezni a hiteles elektronikus dokumentumkezelés általános kérdéseit, akkor sem, ha néhány kérdésre a kapcsolódó joganyag – elsősorban az Eat. – alapján nem adható válasz. Az adatot kezelő szerv és az ügyintéző azonosítása, az iratküldés időpontjának igazolása, valamint az elektronikus dokumentum integritásának

igazolása a hatályos Eat. alapján megoldható, az adatközlés megtörténtének igazolásában pedig a hiteles elektronikus archiválásra vonatkozó – az Eat. módosításában megjelenő – szabályozás adhat választ.

Az adatigénylések túlnyomó részében valószínűleg nincs szükség a hitelesség maradéktalan biztosítására. Ennek megfelelően nem is indokolt előírni például azt, hogy az adatközlést milyen elektronikus aláírással ellátott milyen elektronikus dokumentumban kell teljesíteni. Ennek megállapítása mellett azt is figyelembe kell azonban venni, hogy műszaki és jogi garanciák nélkül teljesen egyértelműen az olyan viták sem dönthetők el, hogy az adatközlés egyáltalán megtörtént-e, és ha igen, milyen tartalommal. A közérdekű adatot kezelő szervek iratkezelési szabályzata, iktatási rendje és annak ellenőrizhetősége részben megoldja ezt a kérdést.

Az igénylő számára azonban nyitva kell hagyni azt a lehetőséget, hogy az adatközlést okirati formában kérje. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha az adatigénylő az igényelt adat felhasználásával valamilyen jogot szerez vagy kötelezettséget vállal. Ezt a kérést az adatot kezelő nem tagadhatja meg. Az okirati forma kérése esetén azonban már a szerv döntésétől, illetve lehetőségeitől függ, hogy azt elektronikus vagy hagyományos formában teljesíti.

Az adatközlés tartalmára vonatkozó – az elektronikus környezetből eredő sajátos – szabályozást nem tartunk szükségesnek.

3.5. Az adatigény teljesítésével összefüggésben felmerült költség megtérítése

Az elektronikus adatközlés fejében fizetendő költségtérítéssel kapcsolatban a hatályos szabályozás megfelelően alkalmazható, ám a gyakorlatban felmerült jogértelmezési nehézségek miatt a költségtérítéssel kapcsolatos rendelkezés pontosítása indokolt. (Erre vonatkozóan lásd bővebben a 4.8.pontot.)

3.6. Felelősség

A közérdekű adatot kezelő szerv felelőssége külön rendelkezés nélkül, a Ptk. általános felelősségi szabályai alapján megállapítható, ezért az Avtv.-ben nem kell erről szóló rendelkezéseket megalkotni. Az általános felelősségi mércénél szigorúbb szabályozás nem szükséges.

3.7. Az esélyegyenlőség biztosítása az adatigénylés körében

A koncepció esélyegyenlőségi elve az adatigényléssel összefüggésben a törvényben abban a rendelkezésben nyilvánul meg, amely szerint

A közérdekű adat megismerése nem tagadható meg önmagában azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

A közérdekű adatok igénylése alapján indult eljárásban az anyanyelv használatának lehetőségét a hatályos Avtv. nem biztosítja, ellentétben az államigazgatási, a büntető és a polgári eljárásjogi törvényekkel, melyek egyértelműen kimondják az anyanyelv szabad használatának lehetőségét. Mind a hagyományos, mind pedig az elektronikus adatigénylések vonatkozásában javasoljuk az Avtv. ilyen jellegű kiegészítését.

3.8. A személyes adatok védelme az adatigénylés során

A személyes adatok védelme érdekében az alábbi tartalmú rendelkezések megalkotását tartjuk indokoltnak:

Ha a közérdekű adatok igénylője kéri, vagy az adatigénylés körülményeiből az erre vonatkozó kérdés megállapítható, őt nem szabad azonosítani, illetve az igény teljesítését követően – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az igénylő személyes adatait haladéktalanul anonimizálni kell.

A szerv a költségtérítés és a díj beszedése céljából kezelheti az igénylő azonosításához szükséges és elégséges személyes adatokat.

A közérdekű adat megismerése nem tagadható meg önmagában azért, mert az adatot igénylő nem közli személyes adatait.

3.8.1. Anonimizálás az igény teljesítését követően

Az adatigénylés esetén kapcsolatba lép egymással a közérdekű adatot kezelő szerv és az adatot igénylő személy. Az Avtv. 3. § (6) alapján az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. A célhoz kötöttség elve alapján az Avtv. 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, de az adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.

A közérdekű adatot kezelő szerv adatigénylés esetén jogosan a szükséges mértékben kezeli az igénylő személyes adatait az adatigénylés teljesítéséig. Az Avtv. 3. § (6) bekezdésében meghatározott *szükséges adat* kritériuma az adatelkerülés, illetve az adattakarékosság elvét rögzíti, ami az adatkezelőnek azt a kötelezettségét jelenti, hogy az adatfelvétel során köteles a személyes adatok kezelésének elkerülésére. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor az adatkezelés terjedelmét minimalizálnia kell. A szükséges adatok kezelésének célja a teljesítéssel egyidejűleg megszűnik, ezért az igénylő azonosító adatait a továbbiakban nem kezelheti. Ezt az Avtv. 3. és 5. §-ai egyértelművé teszik. A teljesítéssel egyidejűleg megszűnő adatkezelési cél alól speciális kivételt jelent a költségtérítés ellenében szolgáltatott közérdekű adat, amely esetében a számviteli szabályok és egyéb jogszabályok az adatkezelés további kötelezettségét írják elő.

A közérdekű adatot kezelő szervek gyakorlatában az adatelkerülés és az adattakarékosság elvének érvényesítésére vonatkozó garanciaként a személyes adatok védelmét a törvény a közérdekű adatok nyilvánossága című fejezetben is kimondhatja. Szükséges annak végiggondolása, hogy a személyes adatok védelme című fejezetben lefektetett alapelvek megismétlésére szükség van-e, illetve az esetleges ismétlések mennyiben mondanak ellent a törvény szerkezeti felépítésének.

Ugyancsak kérdés, hogy az adatigénylés teljesítését követően törölni vagy anonimizálni kell-e az igénylő adatait. Az elutasított igények esetén a törlés nem megfelelő, egyrészt az Avtv. 20. § (4) bekezdése szerint az adatvédelmi biztost évente értesíteni kell az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól, másrészt az igénylő által indítható perben [21. § (1)-(2) bekezdés] a közérdekű adatot kezelő szervén van a bizonyítási teher, így az adatigénylésről, valamint annak elutasításáról információval kell rendelkeznie. Ugyanakkor a közérdekű adatot kezelő szervezetnek statisztikai szempontból hasznos lehet az adatigénylések összegzése. Elképzelhető ugyanis, hogy ugyanazon közérdekű adatra vonatkozó megfelelő számú igénylés esetén a közvélemény pontos és gyors tájékoztatásának biztosítása érdekében a 19. § (1) bekezdésben meghatározott szerv ezen közérdekű adatok esetén a közzétételi formát választja majd. A koncepció ebben a tekintetben is az érintett önrendelkezési joga mellett áll.

A személyes adatok anonimizálása mellett egyes speciális esetekben szükséges lehet az adatok további kezelése is. Amennyiben a közérdekű adatot kezelő szerv költségtérítést állapít meg [20. § (1) bekezdés], a számvitelről szóló törvény vagy egyéb jogszabály az adatok kezelését teszi kötelezővé. Ezért a számlázással kapcsolatos adatokra speciális szabályt kell alkotni.

Mindezek alapján a koncepció szerint a személyes adatok védelmének biztosítása érdekében a közérdekű adat igénylése esetén a teljesítést, illetve az elutasítást követően az érintett óhaja esetén és a célhoz kötöttség alapján kell anonimizálni a személyes adatokat. Az anonimizálás nem lehet gátja sem a jelentés megküldésének, sem a statisztikai célú adatgyűjtésnek, sem az Avtv. 21. § (2) meghatározott bíróság előtti jogérvényesítés során a közérdekű adatot kezelőn lévő bizonyítási tehernek.

3.8.2. Anonim adatigénylés lehetőségének biztosítása

A közérdekű adatok igénylésével összefüggésben az Avtv. 19. § (1) bekezdésben meghatározott szervek kezelésébe kerülő személyes adatok minimalizálására illetve lehetőség szerint elkerülésére kell törekedni. Az információs önrendelkezési jog

biztosítéka az anonim adatigénylés lehetőségének biztosítása. Az Avtv. jelenlegi szabályozása explicit módon nem biztosítja az anonim módon történő adatigénylést, azonban semmi nem is tiltja azt.

Az anonim adatigénylés lehetőségére vonatkozó szabályozás esetén az alábbi megoldási lehetőségek állnak a jogalkotó rendelkezésére:

- a) a jelenlegi szabályozás elegendő, ezért semmit nem tesz, hiszen tekintettel arra, hogy tiltó rendelkezés nincs a törvényben, ezért az információs önrendelkezési jogból már most is következik az anonim adatigénylés lehetősége;
- b) egyes szektorális jogszabályban kerül nevesítésre;
- c) az Avtv.-ben explicit megfogalmazást nyer az anonim adatigénylés lehetősége.

Annak ellenére, hogy az Avtv.-ben semmi nem tiltja, hogy anonim módon lehessen közérdekű adatot igényelni, a jelenlegi gyakorlat szerint a közérdekű adatot kezelő szervek nem minden esetben tesznek eleget az anonim adatigénylésnek. Ezért gyakorlati szempontból kétséges az a) pontban meghatározott szabályozás. A b) pontban meghatározott szektorális jogszabályokban való kimondása azt implikálná, hogy nem minden szervtől, illetve nem minden esetben lehet anonim módon adatot igényelni. A személyes adatok védelmét az anonim adatigénylés lehetőségének az Avtv.-ben való explicit kimondása biztosítja maximálisan. Ezért a koncepció szerint az igényt nem lehet elutasítani azon a címen, hogy az igénylő nem nevezte meg magát benne.

4. AZ AVTV. HARMONIZÁCIÓS CÉLÚ TOVÁBBI MÓDOSÍTÁSA

Az elektronikus információszabadság biztosítása mellett az Avtv. módosítását más tényezők is indokolják. Ezek közül a legfontosabb az, hogy az Alkotmánybíróság 2004. december 31-ig adott határidőt az Országgyűlés számára a belső használatra készült és a döntéselőkészítő adat fogalmának törvényi meghatározására. Az Avtv. módosítását kívánja az Európai Parlament és a Tanács közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK Irányelvéből fakadó harmonizációs kötelezettség is.

Nem hagyhatók figyelmen kívül végül a törvény alkalmazása során megmutatkozott pontatlanságok és hiányosságok sem, amelyeket szintén a törvény módosításával indokolt rendezni. A koncepció e kérdésekre nézve is megfogalmaz javaslatokat. Egyes kérdések kidolgozására más előkészítő munka során kerülhet sor.

A módosítási javaslatokat a koncepció az Avtv. rendszere szerinti sorrendben tárgyalja.

4.1. Az Irányelv implementálásának kötelezettsége

Az Irányelv 1. cikkének 1. bekezdése szerint „ez az irányelv minimum szabályokat állapít meg a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában.” A tárgyi hatály alól az Irányelv számos kivételt állapít meg: rendelkezéseit nem kell alkalmazni olyan „dokumentumokra” (a továbbiakban a magyar terminológiához igazodva a tartalom megnevezésére a „közérdekű adat” fogalmat használjuk), amelyek „rendelkezésre bocsátása kívül esik az érintett közigazgatási szerveknek a törvények vagy a tagállam más kötelező erejű rendelkezései által, vagy ilyen jogszabályok hiányában, a tagállamok közigazgatási gyakorlatával összhangban meghatározott közfeladatain”, amelyeken „harmadik személyeknek szellemi tulajdonjoga áll fenn”, illetve „amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják”. További kivételeket állapít meg az irányelv meghatározott adatkezelők esetére: így nem kell alkalmazni rendelkezéseit „közzszolgálati műsorszolgáltatók és azok alvállalkozóinak, valamint más testületek és

azok alvállalkozóinak birtokában lévő olyan dokumentumokra, amelyek közszolgálati műsorszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek”, „oktatási és kutató intézmények, így iskolák, egyetemek, levéltárak, könyvtárak és kutatóintézetek, valamint adott esetben kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek birtokában lévő dokumentumokra” illetőleg „kulturális intézmények, így múzeumok, könyvtárak, levéltárak, zenekarok, operaházak, balett-társulatok és színházak birtokában lévő dokumentumokra”. (Említettük, hogy a dokumentum-fogalomból a szabályozás kifejezetten kizárja a szoftvert.)

Igen lényeges az 1. cikk (3) bekezdése, amely szerint „ez az irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti. Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz.” Az Irányelv tehát általában azokra az esetekre vonatkozóan határoz meg rendelkezéseket, amelyek a tagállami információszabadság-jog hatálya alá esnek, ám ettől függetlenül is számos kivételt állapít meg. Nem sértené tehát az Irányelvet az olyan implementáció, amelynek keretében a szabályozás csak a közérdekű adatok meghatározott körére – az Irányelvben foglalt kivételi körök mellőzésével – írná elő az Irányelvben foglalt rendelkezéseket. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az Irányelv, bár harmonizációs célú norma, lehetővé teszi a tagállamok számára a közérdekű adatok újra-(tovább)hasznosításának az adatkezelő számára szigorúbb szabályozását is, méghozzá két értelemben: lehetséges a továbbfelhasználásra vonatkozó előírások szélesebb adatkörben történő előírása, és lehetséges az Irányelvben foglaltaknál szigorúbb rendelkezések megállapítása is. „A tagállamok hozhatnak az ezen irányelvben megállapított minimum-feltételeken túlmutató intézkedéseket és lehetővé tehetik szélesebb körben a további felhasználást”. (Preambulum 8. bek.)

Az Irányelv személyi hatályával kapcsolatban kiemelendő, hogy az Irányelv a „public sector bodies” által kezelt közérdekű adatok (documents) tekintetében tartalmaz előírásokat. A magyar fordításban e fogalom „közigazgatási szerv”-ként szerepel. A fogalom terjedelme azonban bővebb a magyar jogi terminológiában szokásosnál: az Irányelv szerint „közigazgatási szerv”: az állam, a területi önkormányzatok, közjogi intézmények, valamint az ilyen hatóság vagy hatóságok, illetve közjogi intézmény

vagy közjogi intézmények által létrehozott társulások; „közjogi intézménynek” minősül minden olyan intézmény, amely kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, továbbá amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint amely pénzügyi fenntartása többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény feladata; vagy amelynek igazgatása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

E körben eldöntendő kérdés, hogy a jogalkotó miként viszonyul a hazai információszabadság-jog „közfeladatot ellátó személy”-e és a fenti meghatározás közötti eltéréshez. A fenti meghatározás egyes esetekben tartalmazhat olyan szervezeteket is, amelyek nem közfeladatot ellátó személyek (az ellenkező eset álláspontunk szerint nem lehetséges).

Lehetséges tehát az információszabadság-jog hatálya alá tartozó adatkezelők körének új meghatározása a fenti definíció alapulvételével. Ez azonban nem harmonizációs követelmény – a jelenlegi, „közfeladatot ellátó személyre” építő meghatározás is megtartható, hiszen a hozzáférési szabályokat az Irányelv nem érinti.

4.2. A közérdekű adat fogalma

A személyes adat fogalmát az adatvédelmi biztonsági gyakorlat – az európai államok adatvédelmi jogalkalmazásában uralkodó értelmezésekhez hasonlóan – igen szélesen értelmezi. Egyes ellenkező vélekedések miatt azonban mégis szerencsés, hogy a jogalkotó az Avtv. 2004. január 1-ével hatályba lépett novellájával – az adatkezelés fogalmának módosításán keresztül – egyértelművé teszi a jogalkalmazók és a jogkövetők számára a fogalom adatvédelmi biztonsági gyakorlatban követett értelmezésének helyességét.

Nem ilyen pozitív a kép, ha a közérdekű adat fogalmát vizsgáljuk. Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint

jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Ugyanezen § 5. pontja szerint „közérdekből nyilvános adat: minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.

A közérdekű adat fogalma az információszabadsággal kapcsolatos ügyek kisebb száma miatt kevesebb esetben volt értelmezés tárgya az adatvédelmi biztosi gyakorlatban, mint a személyes adaté. A viszonylag szűkebb körű gyakorlat azonban mégis – a személyes adat fogalmánál követett értelmezéshez hasonlóan – széles adatkört vont a közérdekű adat fogalma alá. Az adatvédelmi biztosi gyakorlat szerint közérdekű adat:

- az önkormányzati ülésről készült felvételen szereplő kép- és hangadatok, ha azok nem személyes adatok, a nyilvános ülésen elhangzó információk;
- a per iratanyagában lévő adatok, a személyes adatok kivételével;
- közigazgatási határozat (rádióengedély) adatai, a személyes adatok kivételével;
- a kisebbségi önkormányzat kezelésében lévő minden irat (!), amely nem személyes adat;
- a harci repülőgépekről készített és a bíróság által kezelt fényképfelvétel.

(A közérdekből nyilvános adat fogalmának az Avtv.-be illesztése ezen némileg változtatott.)

A fenti példák nyomán levonható az a következtetés, hogy az adatvédelmi biztosi gyakorlat a személyes adat fogalmának széles értelmezésével párhuzamosan hasonlóképp – kép- és hangfelvételekre is kiterjesztő módon – értelmezte az „adat” fogalmat a közérdekű adatokra vonatkozó szabályozás kontextusában is. További következtetés, hogy – kevés kivétellel – elválik az adat és az irat (ill. általánosabban a hordozó médium); az adatvédelmi biztos számos esetben csupán meghatározott adattartalmat minősített közérdekűnek, míg az adott irat/dokumentum

adattartalmának más elemei más megítélés alá eshetnek. Ez utóbbi értelmezés a bírósági gyakorlatban is uralkodónak tekinthető: a BH1996.581. számon közzétett eseti döntésben pl. a Legfelsőbb Bíróság az önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyvvel kapcsolatban mondta ki azt, hogy a dokumentumnak csak meghatározott adattartalma minősül közérdekű adatnak.

A közérdekű adatok elektronikus közzétételének és hozzáférhetővé tételének szabályozása során a fentieknek megfelelően két kérdés vethető fel. Az egyik, hogy szükséges-e a közérdekű adat fogalmának pontosítása; a másik, hogy szükséges-e a fogalomrendszerben az adat és a hordozó elkülönített szabályozása.

Az adatvédelmi biztosi gyakorlatból vett példák alapján látható, hogy a közérdekű adatok körébe sorolhatunk kép-, és hangfelvételeket (pontosabban azok adattartamát) is. Az elektronikus információszabadsággal kapcsolatban azonban a korábbiaknál hangsúlyosabban vetődik fel az a kérdés, hogy mi és meddig minősül adatnak. Digitalizált formában közzétehető egyes adat, adatbázis, kép- és hangfájl, mozgókép, szoftver, stb. is, ennek fényében felmerül, hogy vajon szükséges-e az Avtv.-ben szereplő fogalom pontosítása, vagy pedig megfelel a jelenlegi, az „adat” szó jogalkalmazói értelmezésére építő megoldás.

Az Irányelv meghatározásai közül érdemes ezen a ponton elemezni a „dokumentum” definícióját (2. cikk 3. pont). A meghatározás szerint dokumentum: „a) bármilyen tartalom, függetlenül az adathordozó formájától (papír vagy elektronikus forma, illetve hang, képi vagy audiovizuális eszköz); b) az ilyen tartalom bármely része”. A preambulum szerint „[a] fogalom kiterjed a közigazgatási szerv birtokában lévő minden aktus, tény, információ megjelenítésére, vagy az ilyen aktusok, tények, információk összeállításaira, függetlenül az adathordozó formájától (papíron vagy elektronikus formában, illetve hang, képi vagy audiovizuális eszközön)” (Preambulum 11. bek). Az Irányelv preambuluma szerint „A „dokumentum” fogalma nem terjed ki a számítógépes programokra”. (Preambulum 9. bek.)

Hangsúlyozni kell, hogy az Irányelv által használt fogalom átvétele semmiképpen nem kötelező (mint fentebb rámutattunk, az Irányelvben rögzített szabályozás kifejezetten a tagállami információszabadság-jogokra épít, az ezek értelmében

nyilvánossá/hozzáférhetővé tett adatok elérésének és újrahasznosításának módjára ad előírásokat). Ugyanakkor megfontolandó egy olyan fogalom bevezetése az Avtv.-be, amely a jogalkalmazói értelmezéstől függetlenül egyértelműen rögzíti a fenti, számos adatfajtát magában foglaló meghatározást.

A meghatározás több módon képzelhető el. A szabályozás mindenképpen differenciálni kell során az adat és a hordozó, a tartalom és a forma között. Az egyik megoldás az adat fogalmának rögzítése – ebben az esetben mind a személyes adat, mind a közérdekű adat fogalmát meghatározná a jogalkotó. Ilyen meghatározás lehet például, amely szerint adat: bármely ismeret, tartalom, függetlenül annak megjelenési módjától és hordozójától, hordozó médiumtól, ideértve a fénykép-, hang-, kép- és filmfelvételt is. E megoldás számos tagállami adatvédelmi jogban hasonló (például Portugália, Luxemburg). Elfogadása esetén módosítani kell az adatkezelés fogalmát, s kiemelni abból az „adatkezelésnek számít...” fordulatot. Ez a megoldás dogmatikailag a legkövetkezetesebb.

A koncepció központi szabályozási tárgyához igazodva azonban gyakorlati okok miatt indokoltabb a közérdekű adat fogalmának meghatározása. Javaslatunk a következő:

Közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat vagy adategyüttes, ideértve a jogszabályt, a működéssel kapcsolatos ismeretet és a szerv álláspontját is, tekintet nélkül a rögzítés illetőleg továbbítás módjára.

Ez a minimális változtatás egyértelművé tenné azt, hogy a szabályozási tárggyal kapcsolatban az adatok igen széles köréről van szó, ill. az adategyüttes fogalmával utalna a multimediális és adatbázisba szervezeten megjelenő adatokra. A közérdekű adat fogalmának módosítása mellett szól az, hogy a személyes adat fogalmának értelmezése mind a hazai gyakorlatban, mind a 95/46/EK irányelv értelmezése nyomán egyértelmű.

4.3. Elektronikus irat, elektronikus dokumentum

Fent bemutatottuk, hogy a jogalkalmazói gyakorlat – helyesen – különbséget tesz a közérdekű adat és annak megjelenési formái (iratok, iratanyag, dokumentumok, jegyzőkönyvek, felvételek, stb.) között. Sajátos, hogy az Irányelv fenti már idézett dokumentum-fogalma a tartalmat magát határozza meg dokumentumként („bármilyen tartalom...”).

A hazai informatikai jogalkotás során a közelmúltban több esetben is felmerült az elektronikus irat/dokumentum/okirat stb. fogalma, illetve e fogalmak értelmezése, elsősorban az elektronikus aláírás szabályozásának korrekciójakor ill. a levéltári jog újrászabályozásakor.

Az Eat. eredetileg elfogadott szövege három fogalmat használt: az elektronikus okirat, az elektronikus irat és az elektronikus dokumentum fogalmát. A három fogalom közül a legszélesebb az „elektronikus dokumentum”. Ilyennek számít bármely olyan elektronikus eszköz útján értelmezhető adat, mely elektronikus aláírással van ellátva (Eatv. 2. § 12. pont). Elektronikus dokumentum tehát bármely „állomány” lehet – kizárólag szöveget tartalmazó fájl, kép- ill. hanginformációt tartalmazó állomány, multimédia dokumentum, vagy akár futtatható szoftver. Azon elektronikus dokumentumok, amelyek „funkciója szöveg betűkkel való közlése, és a szövegen kívül az olvasó számára érzékelhetően kizárólag olyan egyéb adatokat foglal magában, melyek a szöveggel szorosan összefüggenek, annak azonosítását (például fejléc), illetve könnyebb megértését (például ábra) szolgálják”, a törvényi meghatározás szerint elektronikus iratnak minősülnek (Eat. 2. § 13. pont). Az elektronikus irat meghatározására építi a törvény az elektronikus okirat definícióját. Ilyennek minősül minden olyan elektronikus irat, mely nyilatkozattételt, illetőleg nyilatkozat elfogadását, vagy nyilatkozat kötelezőnek elismerését foglalja magában (Eat. 2. § 14. pont). (Sajátos, hogy a jogtudomány által kimunkált okirat-fogalmat a törvény leszűkíti a „szöveg betűkkel való közlésének” esetére.) A fogalmi hármas használatának célja az volt, hogy az Eat. definíciórendszere illeszkedjen a Pp. által használthoz, ugyanakkor álláspontunk szerint a megoldás az elektronikus közegben értelmetlen különbséget tesz az egyazon formában megjelenő tartalmak között.

Az Eat. közelmúltban elfogadott módosítása a hatályos törvényi szabályozáshoz képest az „elektronikus dokumentum” általános használata mellett felszámolja az elektronikus dokumentum – elektronikus irat – elektronikus okirat fogalmi megkülönböztetését. A módosítás mögött húzódó megfontolás az volt, hogy a. fogalomrendszer egy olyan általános, a tartalom minősége szerint nem különböztető fogalomra (elektronikus dokumentum) kell építeni, amely az egységes egészet képező jogrendszer egyéb területein is jól használható (például „elektronikus dokumentumba foglalt okirat”) és amelynek használatával elérhető, hogy az egyes területeken felmerülő értelmezési kérdések ne kerüljenek át az Eatv. szabályozási körébe.

Álláspontunk szerint igen fontos ezért, hogy az Avtv. módosításánál, az elektronikus információszabadságra vonatkozó szabályozás megalkotásánál a jogalkotó tudatosan használja az elektronikus út és dokumentum fogalmait. E körben nem célszerű átvenni az Irányelv ismertetett meghatározását: a szabályozás tulajdonképpen tárgya (a tartalom) álláspontunk szerint megfelelően meghatározható a közérdekű adat – esetleg korrigált – fogalmával. Abban az esetben, ha az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos külön követelmények rögzítésére van szükség – például a formátumokkal kapcsolatos szabályok, stb. –, akkor álláspontunk szerint következetesen az elektronikus dokumentum fogalmát kell használni.

A koncepció az elektronikus dokumentum meghatározásához nem rendeli azt a követelményt, mely szerint az elektronikus dokumentumnak szükségszerűen elektronikus aláírással ellátottnak kell lennie.

4.4. Magánéletvédő technológiák

A külföldi és nemzetközi jogfejlődés alapján megfontolandó az Avtv. adatvédelmi és információszabadság-fejezeteinek kiegészítése a magánéletet védő technológiák alkalmazását, terjedését támogató, illetve szolgáló rendelkezésekkel. Álláspontunk szerint a törvény 10. §-át követően a következő 10/A. §-t kell elhelyezni:

10/A. § Az adatkezelőnek a rendelkezésére álló technológiai megoldások közül azt a megoldást kell alkalmaznia, amely az adatkezelés céljának elérését a legkevesebb személyes adat legrövidebb ideig tartó kezelésével valósítja meg, és amely támogatja a magánélet-védő információs és kommunikációs technológiáknak az adatigénylők általi használatát.

A közérdekű adatok megismerése során pedig a magánélet védelmét az alábbi rendelkezés szolgálná:

A közérdekű adatok elektronikus közzétételénél, illetve hozzáférhetővé tételénél, valamint az elektronikus úton teljesített adatigénylés esetén a közérdekű adatok kezelőjének a rendelkezésére álló technológiai megoldások közül azt a megoldást kell alkalmaznia, amely a közérdekű adatok elektronikus úton történő megismerését a legkevesebb személyes adat legrövidebb ideig tartó kezelésével valósítja meg, és amely támogatja a magánélet-védő információs és kommunikációs technológiáknak az adatigénylők általi használatát.

4.5. A „további felhasználás” lehetővé tétele

Az Irányelv 3. cikke szerint „[a] tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a közigazgatási szervek birtokában lévő dokumentumok további felhasználása engedélyezett, ezeknek a dokumentumoknak a kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú további felhasználására a III. és IV. fejezetben meghatározott feltételek szerint sor kerülhet. Amennyiben lehetséges, a dokumentumokat elektronikus úton kell elérhetővé kell tenni.” Az alapelv tartalma az, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságával élve megismert adatokat tovább is lehet hasznosítani, akár kereskedelmi célra is, az Irányelvben meghatározott feltételek szerint (e feltételek természetesen magukban foglalják a személyes adatok védelmére és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra vonatkozó szabályok tiszteletben tartását is).

A magyar adatvédelmi biztosi gyakorlatban található olyan állásfoglalás, amely a további hasznosítás lehetőségét szűken értelmezi. A jogalkalmazó a Magyar Geológiai Szolgálat kezelésében lévő közérdekű adatokkal kapcsolatban úgy foglalt

állást, hogy „az ingyenesen - vagy a keresés és másolatkészítés költségéért - bárki számára hozzáférhető közérdekű adatok „értékesítése”, anyagi ellenszolgáltatásként történő továbbadása jogszerűtlen és ellentétes a hatályos szabályozással”.

A hatályos szöveg ilyen értelmezésének lehetősége álláspontunk szerint szükségessé teszi a további hasznosítás lehetőségének kimondását:

A közérdekű adatot kezelő szervek kötelesek a birtokukban lévő közérdekű adatokat a megismerés és további hasznosítás céljából a levéltári és selejtezési szabályok figyelembe vételével őrizni.

Ha törvény másként nem rendelkezik a közérdekű adatok szabadon terjeszthetők.

A rendelkezés érdekessége, hogy ebben a tekintetben az Alkotmány 61. §-ában foglalt szabályt lényegében megismétli. Komoly jogalkalmazási nehézségekkel jár, hogy a hatályos Avtv. nem tartalmazza a nyilvános közérdekű adatok szabad terjeszthetőségének jogát. Törvényi megismétlése összhangban van az Irányelvvel, és törvénybe iktatását garanciális indokok is szükségessé teszik.

A további felhasználás lehetővé tételét éppen az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések valósítják meg, amelyekkel a koncepció egyéb részeiben foglalkozik.

Az Irányelv II. fejezete szól a további felhasználás iránti kérelmekről. Ezen kérelmek párhuzamosan szabályozhatók a megismerés iránti kérelmekkel. Lehetséges olyan megoldás, amely szerint a hatályos Avtv.-ben szabályozott közérdekű adat megismerése iránti kérelemhez (20. §) kapcsolódóan jelezheti az adatkérő a továbbhasznosítás szándékát (esetleg a felhasználási szerződés megkötésének igényét). Egy másik megoldás szerint a két kérelem szabályozása elkülönülhet.

Álláspontunk szerint a hatályos törvény szerkezetébe az első megoldás egyszerűbben illeszthető be, sőt ha a hozzáférés biztosított, a továbbhasznosítás mint célmegjelölés szükségtelen is.

Az Irányelv szerint a felhasználás céljából történő rendelkezésre bocsátásra és a felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlat megtételére „ésszerű határidőt” kell biztosítani, amely „összhangban áll a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének határidejével”. Az Irányelv egyéb rendelkezés hiányában a kérelem elintézésére 20 munkanapos határidőt szab meg a további felhasználás céljából történő rendelkezésre bocsátásra ill. a felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlat megtételére [4. cikk (2) bekezdés]. A határidőt „terjedelmes vagy összetett kérelmek esetében további 20 munkanappal meg lehet hosszabbítani. Ilyen esetekben a kérelmezőt az eredeti kérelem benyújtásától számított három héten belül értesíteni kell arról, hogy a kérelem elintézése több időt vesz igénybe” [4. cikk (2) bekezdés].

Az Irányelv által meghatározott határidők átvétele nem harmonizációs kényszer. Az Avtv. jelenleg 15 napos határidőt rögzít a kérelem teljesítésére, ill. 8 naposat annak indokolt elutasítására [20. § (1) és (2) bekezdés]. Ez tehát megfelel az Irányelv követelményének.

Az Irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a kérelmek elintézése, az ajánlat megtétele esetére is rögzíti azt a követelményt, hogy az adatot kezelő szervezetnek „lehetőség szerint elektronikus eszközöket kell igénybe venniük”. E rendelkezés átültetését csak jogosultságként javasoljuk – az történhet akár a kérelmekkel kapcsolatos szabályozásnál is, ám talán szerencsésebb az alapelvi szintű megfogalmazás, melyet a jogosultságok részletes megfogalmazása követ.

4.6. Az adat szolgáltatásával kapcsolatos ésszerű erőfeszítés

Az Irányelv 5. §-a módot ad az adatkezelő számára egyes kérelmek elutasítására (például amennyiben az nem teljesíthető ésszerű erőfeszítéssel). Az „ésszerű erőfeszítéssel” fordulat felveti a *nem létező adat* kérdését, mely hosszú évek óta okoz jogértelmezési nehézségeket. Ha a nem létező adat létezése esetén közérdekű lenne és előállítása nem okoz különleges ráfordítás vagy erőforrás igényt, azt teljesíteni kell.

A közérdekű adatot kezelő szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatszolgáltatás (például az előállítási nehézségek miatt) ésszerű erőfeszítéssel nem teljesíthető.

4.7. Belső használatú adat, döntés-előkészítő adat

4.7.1. A jogalkotási kényszerhelyzet

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg „azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik.”

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget.

Az Avtv. jelenleg hatályos szövege szerint: „19.§ (5) Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.”

Ezt a szöveget az adatvédelmi törvény legutóbbi novellája állapította meg, annyi érdemi változást hozva, hogy a „védelmi időt” lerövidítette. (A *védelmi idő* kifejezés azért kerül itt idézőjelbe, mert a bizalmas jelleg sérelméhez a törvény nem fűz szankciót). A szabályozást az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette. Az információs jogok hazai gyakorlata azt bizonyította, hogy ennek az adatcsoportnak a fogalmi tisztázatlansága egyrészt a visszaélésszerű joggyakorlást, másrészt pedig a – gyakran napi politikai célú – kiszivárogtatást egyaránt lehetővé tette. A törvénynek a Magyar Közlönyben kihirdetett szövege tartalmaz továbbá egy félreértésre okot adó elírást is (kezelés keletkezés helyett).

Az alkotmánybíróági gyakorlat nem egészen következetes. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban utalt „az Alkotmánybíróság arra, hogy az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntéselőkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól. Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntéselőkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik. A levéltárakban archivált anyagok ugyanakkor a teljes döntéshozási folyamatot dokumentálják, vagyis az őrzött anyagok tartalmazzák a nem közérdekű adatokat is. A közérdekű és nem közérdekű adatok technikai szétválasztása pedig ugyanúgy nem lehetséges a levéltárakban, mint a személyes adatok anonimizálása.”

Ennek a szövegnek az egyik jellemzője az, hogy a „munkadokumentumokat”, „belső használatra szánt” valamint „döntéselőkészítő” anyagokat lényegében szinonimaként kezeli; a másik pedig, hogy ezek bizalmas kezelését, alkotmányos evidenciának tartja.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban viszont az Alkotmánybíróság – ellentétben korábbi határozatával, és megítélésünk szerint helytelenül –, oda jut hogy „az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka 'színvonalának', 'hatékonyságának' és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A

közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.”

Ebből az következne, hogy a döntést követően az összes elvetett, vagy akár az ügyintéző fiókjában felejtett tervezet, e-mail postafiókban szunnyadó levélkét nyilvánosságra kellene hozni. A magunk részéről ezzel, mint az információs jogok elkötelezettjei sem értünk egyet. Az Alkotmánybíróság ezen megjegyzése egyébként sem a kötelező rendelkező részben kapott helyet. Ettől a jogalkotó eltérhet, amit meg is kell tennie.

Azzal viszont lényegében egyetértünk, hogy, amint az Alkotmánybíróság megállapítja:

„Az Avtv. nem határozza meg sem a 'belső használatú', sem a 'döntés-előkészítéssel' összefüggő adat fogalmát, s nem jelöli meg, hogy milyen alkotmányos célból kerülhet sor a korlátozásra. (...) A 'belső használatra készült', illetve a 'döntés-előkészítéssel összefüggő' adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciátlansága, együttes használata, s azokkal kapcsolatban azonos szabályok alkalmazása önmagában is olyan súlyos szabályozási hiányt jelent, amely a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, mert bizonytalan körű adatok tekintetében rendeli el a nyilvánosság kizárását.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.”

4.7.2. A megoldás lehetséges két iránya

Egyrészt felmerül, hogy a szolgálati titokhoz hasonló minősítési eljárást lehet előírni, ami pedig kétféle nehézséget jelent. Egyrészt azzal jár, hogy a szolgálati titok és a belső használatú/döntéselőkészítő adat minősítési hasonlósága a két kategória megkülönböztetését megnehezíti, másfelől bürokratikus természetű problémákat jelent, ugyanis fennáll az a veszély, hogy – mivel rendkívüli méretű és esetszámú – (kézírásos, nyomtatott és elektronikus) iratanyagról van itt szó, a minősítés, legyen bár egyszerűsített, a közigazgatást rendkívüli próbatétel elé állítja. További nehézséget okoz, hogy a fogalom meghatározatlanságától függetlenül ide kell értenünk, tekintet nélkül az adathordozókra, a még csak nem is iktatott dokumentumokat is (például a közhivatal feladataival kapcsolatos belső, akár a beosztott szakértők közötti e-mail forgalmat és a az ügyiratokra rájegyzett vezetői utasításokat, megjegyzéseket, vagy azokat a cédulákat, amelyek ilyen-olyan üzenetekkel vagy külön ugyancsak nem iktatott javaslatokkal, észrevételekkel az aktákat kísérik. Ennek a megoldásnak lehetséges olyan alosa, amelyben a titoktörvény módosításával és esetleg a szolgálati titok és a belső használatú/döntéselőkészítő irat fogalmi egyesítésével oldjuk meg ezt a problémát.

A lehetséges másik megoldás az, hogy fogalmi pontosítással és a belső használatú/döntéselőkészítő jelleg vitathatóvá tételével (ez utóbbi az első változat elfogadása esetén is szükséges) próbáljuk akadályozni az információs jogok érvényesülését nehezítő aktadugdosás jelenlegi gyakorlatát. (Megfontolható az a megoldás, amely a döntéselőkészítő és a belső használatú adat fogalmát összevonja. Az említett két alkotmánybírósi határozatból ez is következhetne. Nem javasoljuk

A fogalom az alábbiak szerint kerülhet a törvénybe, az Avtv. fogalom-meghatározásai közé:

Belső használatú adat: a közfeladatot ellátó szerv vagy személy működésével kapcsolatban általa bármely módon rögzített, a működésével kapcsolatos olyan ismeret, amely a szerv feladat és hatáskörével kapcsolatos döntést nem tartalmaz, és amelynek nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személy

részére hozzáférhetővé tétele akadályozná a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását; feltéve, hogy az adat titokban tartása érdekében a közfeladatot ellátó szerv megfelelő intézkedéseket tett.

A döntés-előkészítéssel összefüggő adat: a szerv feladat és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt bármely adathordozón, bármely módon rögzített olyan ismeret, mely a döntés megalapozását szolgálja, és amelynek nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele akadályozná a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását; feltéve, hogy az adat titokban tartása érdekében a közfeladatot ellátó szerv megfelelő intézkedéseket tett.

Az információszabadság korlátait meghatározó rendelkezések közé a következő szöveg iktatandó:

Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő tíz éven belül nem nyilvános. Ha a közügyek nyilvános tárgyalhatósága mint nyomós közérdek ezt indokolja - ide értve azt az esetet, amikor a szerv működésének átláthatóságához, a döntés értelmezéséhez ez szükséges -, a belső használatra készült valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat nyilvánosságra kell hozni.

Külön kérdés az olyan szerv működésének értékelése, mely maga is döntéselőkészítéssel foglalkozik. Ezért jön a következő fordulat:

Ha a közfeladatot ellátó szerv törvényben (jogszámban) meghatározott feladata, hogy a felettes szerv számára ellenőrzési vagy döntéselőkészítő feladatot lásson el, az általa keletkeztetett döntés-előkészítő adatok akkor is bizalmasan kezelhetők, ha azokat a hatáskörrel rendelkező szervnek továbbítja vagy továbbította.

4.8. A közérdekű adatok ára, az adatközlés költségei, a felszámolható díjak

A koncepció több helyen is foglalkozik e címben jelzett kérdésekkel, ahol az ingyenesség, a költségtérítés, illetve az „ésszerű nyereség” kérdéseit az adatközlés különböző aspektusai szerint érintik. Szükséges azonban a díjak kérdésének általános – az elektronikus adatközlésen túlmutató – tisztázása is, részben azért, mert e tisztázatlanság az Avtv. korrekt alkalmazásának régi korlátja, részben azért, mert az elektronikus adatközlés további gyakorlati kérdéseket vet fel és fog felvetni e téren, részben pedig azért, mert a közigazgatási szervek bevételszerzési törekvései, a „vállalkozó állam” víziója és a költségvetési megszorítások olyan egységfrontba és stratégiai szövetségbe tömörítik a közérdekű adatok kezelőit, amely alapvetően erodálja a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés alapelveit.

A szabályozásnak egyértelművé kell tennie, hogy maga a közérdekű adat (adathordozójától, tárolási és kezelési módjától függetlenül) ingyenes. Költségtérítést csak az adat egyedi, az adatigénylő kezdeményezésére történő közlésével közvetlenül összefüggő költségek alapján lehet megállapítani.

A költségtérítés megállapításának lehetősége egyes esetekben ki is zárható.

A közérdekű adat fogalma alá eső egyes adatok (adategyüttesek, adatállományok) közléséért ugyanakkor elfogadható a közlés költségeit meghaladó – akár piaci – díjak megállapítását, feltéve, ha megtörténik az ingyenesen (költségtérítéssel) és a haszonnal közölhető adatok körének egyértelmű szétválasztása, az alábbiak szerint:

A szerv a rendelkezésre álló közérdekű adat közléséért, ha az a szokásos költségeket meghaladja - legfeljebb a közlés közvetlen költségét meg nem haladó mértékű - költségtérítést állapíthat meg.

Az előző bekezdésben meghatározott adatok körén kívül eső közérdekű adatok (különösen a hozzáadott értéket tartalmazó, feldolgozott, szerkesztett, az adatok használatát elősegítő szolgáltatással ellátott, annotált, szerzői művek formájában megjelenő adatok) közléséért a közlés költségét meghaladó díj is megállapítható.

Az igénylővel a költség és a díj összegét előre közölni kell.

Ez következik az Irányelvnek a crown copyright koncepciójára figyelemmel megfogalmazott 8. cikkéből is, amely lehetőséget biztosít a felhasználási szerződések kötésére a közérdekű adatok tekintetében.

Fontos kiemelni, hogy a közérdekű adat kezelője nem tagadhatja meg az alapfeladatának ellátásával összefüggő adatok ingyenes (költségtérítéses) közlését abból a célból, hogy az adatigénylőt az abból származtatott, hasznot tartalmazó díjért kínált adat igénylésére ösztönözze.

A fenti közérdekű adatok közlésével összefüggő díjak mértéke, képzésük szabálya maga is közérdekű adat, és a kötelezően közzéteendő adatok körébe tartozik.

4.9. Az információs jogok biztosa

4.9.1. Elnevezés

Az adatvédelmi biztos – nevével ellentétben – az információszabadságnak is védnöke. Azokban a nemzeti törvényekben, amelyekben – helyenként éppen a magyarországi szabályozás mintáját követve – a két információs jogot közös védnökre bízta a jogalkotó -, rendszerint ennek megfelelően megváltoztatták az elnevezést. Ezt a hazai jogi szabályozásban is indokolt érvényesíteni:

Ahol jogszabály adatvédelmi biztost említ, ott azt az információs jogok biztosával kell behelyettesíteni.

4.9.2. Tökéletlen hatósági jogkör

Az adatvédelmi biztos hatósági jogköre tökéletlen. A hatályos törvény nem szól arról, hogy eljárására vonatkoznak-e az államigazgatási eljárás általános szabályai. A nemzetközi összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a hasonló hatáskörökhöz

eljárási szabályokat is és saját szankcionálási eszközrendszert állít a jogalkotó, amely mindenekelőtt bírságolási hatáskört szokott jelenteni.

Az adatvédelmi biztos (információs jogok biztosa) eljárása szabályainak megalkotása nem ennek a tanulmánynak a kereteibe tartozik, de leszögezzük, hogy megítélésünk szerint főszabályként az Áe. szabályait kellene alkalmazni. Ugyancsak meg kell határozni a bírságolás eljárási szabályait és akár utaló szabállyal a jogorvoslati eljárást.

4.10. Az információszabadsággal kapcsolatos jogviták

4.10.1. A nyilvánosság kikényszerítése

A jogok kikényszeríthetőségére vonatkozó szabályok minden információszabadság törvény legfontosabb részei közé tartoznak. Ezek felülvizsgálata elkerülhetetlen. Az alábbiakban két változatot mutatunk be, amelyek közül a másodikat tartjuk támogatandónak.

4.10.1.1. A változat

Az első változat szerint az Avtv. jelenlegi 25. § (3) bekezdése után egy új bekezdés következne a következő szöveggel:

Ha az adatkezelő közérdekű adatot jogosulatlanul eltitkol, az információs jogok biztosa felszólítja az adatigénylőnek való kiadásra, illetve az adat nyilvánosságra hozatalára.

A jelenlegi (4) bekezdés (5) bekezdésként a következőként módosulna:

Az adatkezelő, az adatfeldolgozó, az adatkezeléssel érintett személy, illetőleg a közérdekű adatot kezelő szerv az információs jogok biztosának intézkedése ellen harminc napon belül bírósághoz fordulhat, ellenkező esetben az információs jogok biztosának intézkedése végrehajthatóvá válik. A bíróság jogerős döntéséig a vitatott adatkezeléssel érintett adatok

nem törölhetők, illetve nem semmisíthetők meg, illetve a közérdekű adatokat érintő intézkedés esetén nem hozhatóak nyilvánosságra, a személyes adatok kezelését azonban fel kell függeszteni és az adatokat zárolni kell.

Ha per az információs jogok biztosa és az adatgazda között folyik, zárt tárgyaláson, a per tárgyát képező iratok bizalmas kezelésével megoldható, hogy a vitatott iratokat a bíróság – a jogi minősítésük jogszerűsége tekintetében - tartalmilag is megvizsgálja. Ez az alább is részletezett dilemmára ezért részleges megoldást jelent.

4.10.1.2. B változat

E változat az szerint az Avtv. 26. § (4) bekezdése a következőképpen módosul:

Ha az információs jogok biztosa eljárása során az adat minősítését - a nemzetközi szerződés alapján keletkezett minősített adatok kivételével - indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. Ha az információs jogok biztosa szerint a közérdekű adat kezelőjének valamely döntése sérti a közérdekű adatok nyilvánosságát, a közérdekű adat kezelőjét annak megváltoztatására szólítja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő, illetve a közérdekű adat kezelője 30 napon belül a Fővárosi Bírósághoz fordulhat. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson soron kívül jár el.

4.10.2. Fegyelmi felelősségre vonás kezdeményezése

Az információszabadság megsértése esetére a koncepció szerint egy további garanciális szabály is megalkotandó a jelenlegi 21. § után:

Ha a bíróság vagy az információs jogok biztosa a közérdekű adat eltitkolásának vagy megtagadásának jogellenességét megállapította, az adatigénylő a szerv vezetőjénél illetve a fegyelmi jogkör gyakorlójánál kezdeményezheti fegyelmi eljárás elrendelését. A fegyelmi jogkör

gyakorlója az eljárás elrendeléséről, illetve megtagadásával kapcsolatos döntéséről valamint annak indokairól, illetve az eljárás eredményéről köteles az adatigénylőt tájékoztatni.

4.10.3. Bírság

Adatvédelmi és információszabadság-biztosi hatósági jogkör bírságolási hatáskör nélkül nehezen képzelhető el. Az alkalmazható példát a környezetvédelmi jogból vehetjük. Az 1995. évi LIII. törvényben meghatározott környezetvédelmi bírságra vonatkozó szabályok szerint:

„106. § (1) Aki jogszabályban, illetve hatósági határozatba foglalt, a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, vagy azokban megállapított határértéket túllép - az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, súlyához és ismétlődéséhez igazodó - környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.

(2) A környezetvédelmi bírságot a környezet igénybevételei járulékon és a környezetterhelési díjon felül kell megfizetni. A környezetvédelmi bírság adók módjára behajtandó köztartozás.

107. § A környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.”

E rendelkezés szerkezetének alapulvételével az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettség megsértése esetére a következő rendelkezés alapján lehetne bírságot kiszabni:

Bírság információs kötelezettség megsértéséért

Aki törvényi rendelkezésbe, illetve jogerős bírósági vagy hatósági határozatba foglalt a közérdekű adat közlésével kapcsolatos előírást

megszeg – az általa okozott sérelem mértékéhez, súlyához és isméltlődéséhez igazodó – bírságot köteles fizetni.

A bírság adók módjára behajtandó köztartozás, melyet a Nemzeti Civil Alap részére kell átutalni.

A bírság megfizetése nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint az információs jogok biztosa által megállapított kötelezettség teljesítése alól.

A bírság kiszabásának és a végrehajtás eljárási rendjét az Avtv. eljárási szabályainak megfogalmazása részeként kell meghatározni.

4.10.4. A tényállás ismerete nélkül meghozott bírói döntés elkerülése

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában az egyik legfigyelemreméltóbb adatvédelmi biztos ügy az volt, amelyben a Fővárosi Bíróság tanácsvezető bírása fordult az adatvédelmi biztoshoz segítségért, amelyet azért nem lehetett megadni, mert a jogi problémára a törvények nem nyújtottak és ma sem nyújtanak megoldást (800/K/1997). A bíró tájékoztatása szerint a felperes az Információs Hivataltól mint alperestől, a róla tárolt iratokba kért betekintést, valamint igényelte a személyét érintő jogellenes adatkezelés megszüntetését, továbbá kérte a jogellenesen kezelt adatoknak a nyilvántartásból való törlését is, miután az Információs Hivatal – az állam külső és belső biztonságának védelmére hivatkozva – ezek teljesítését elutasította. A hivatal csak annyit közölt a kérelmezővel, hogy vele kapcsolatosan *"jogellenes adatkezelést nem végzett, illetve nem végez."* Az Információs Hivatal a jogvita eldöntésére hivatott bíróságtól a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 44. § (2) és (3) bekezdésére hivatkozva szintén megtagadta az érdemi tájékoztatást. Az ügyben eljáró bíró azért fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert számára az adatvédelmi törvény szélesebb körű irat-betekintési jogot biztosít, mint a bíróság számára. Ez valóban így van: "Az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthez, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügg. Az államtitok és a szolgálati titok az adatvédelmi

biztost a §-ban szabályozott jogainak gyakorlásában nem akadályozhatja, de a titok megtartására vonatkozó rendelkezések rá nézve is kötelezőek. Az államtitkot vagy szolgálati titkot érintő adatkezelés esetén a fegyveres erőknél, a rendőrségnél és a nemzetbiztonsági szerveknél az adatvédelmi biztos a jogait csak személyesen gyakorolhatja." (Avtv. 26. §)

Az ügy a következő jogi dilemmákat hozta felszínre:

Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.”

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 141. § (5) bekezdése a bíróság feladatai között előírja, hogy „az elnök az előkészítő iratok és a rendelkezésre álló egyéb adatok alapján – amennyiben ez a per eldöntéséhez szükségesnek mutatkozik – a tárgyalás folytatására kitűzött határrapra a tanúkat, illetőleg a feleket személyes megjelenés végett megidézi, és beszerzi a bizonyítékul szolgáló iratokat.”

Ehhez a dilemmához kapcsolódik és azt tovább bonyolítja az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 1.) számú határozatába foglalt döntés. Eszerint ugyanis a védelemhez való alapjog aránytalan korlátozása miatt az AB, az egyenlő fegyverek elvét alkalmazva alkotmányellenesnek minősítette azt, ha a vádlott és védője számára a büntetőeljárásban felhasznált, államtitkot, illetve szolgálati titkot tartalmazó iratok birtoklása csupán ezeknek a titkoknak a védelme érdekében korlátozott. Ilyen aránytalansághoz vezethet az is, ha az igazságszolgáltatás azért válik lehetetlenné, mert a döntéshez szükséges iratok megismerését azok adattartalma, vagy az azokból szerezhető információk feltétlen védelme akadályozza.

A bírónak tehát úgy kell döntenie, hogy az alperes nemzetbiztonsági szolgálat irataiba, egyébként államtitoknak, szolgálati titoknak minősülő iratba, vagy polgári perben, melyet a felperes által megismerni kívánt belső használatúnak minősített iratba nem tekinthet be, azaz a tényállás egészét vagy jelentős elemeit nem ismerheti meg. A felidézett esetben a bíró csak az alperes titkosszolgálat által ismert tényállás alapján ítélte meg, hogy az nem követett el jogsértést.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatából kapcsolódik ehhez, de megoldást jellemzően nem ad a Klass (telefonlehallgatás) ügy, melyben a bíróság azt állapította meg, hogy a rendőrség által folytatott titkos megfigyelés csak szigorú feltételekkel fogadható el. A bíróság szerint az állampolgárok titkos megfigyelése alapvetően a rendőrállamokra jellemző és az egyezmény szerint ez csak akkor indokolt, ha a demokratikus intézmények védelméhez feltétlenül indokolt, akkor is csak a szükséges mértékig élhetnek ezzel az eszközzel a hatóságok. Ugyanakkor azt is megállapította a bíróság, hogy a demokratikus társadalmakat a kémkedés és a terrorizmus fenyegetik, ezért a „felforgató elemeket” jogosan figyeli az állam. A bírói és egyéb ellenőrzés kívánatos és szükséges. A német törvény ebben az esetben a bírói felülvizsgálatot ugyan kizárta azonban létrehozott két szervet, és ezekre bízta a felülvizsgálatot: létrehozott ugyanis a Bundestag egy a képviseleti arányoknak megfelelő ötfős bizottságot és egy háromfős albizottságot, melyek a törvény alkalmazását kötelesek ellenőrizni. Ezzel végül is a bíróság értelmezése szerint nem sértették meg az egyezmény 8. cikkét. Azt az igényt, hogy az ügyben nincs biztosítva hatékony jogorvoslat, ezzel pedig a német állam megsérti az Egyezménynek a Hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosító 13. cikkét, ugyancsak elutasították azzal, hogy a jogorvoslat annyira lehet hatékony, amennyire ezt az ellenőrzési rendszerből fakadó szűk mozgástér megengedi.

Ezekben az esetekben – és ha belső használatú vagy döntéselőkészítő iratot akar valaki megismerni – a bíróság sem ismerkedhet meg az iratokkal. A megoldás a Pp. módosításával képzelhető el.

A Pp. módosításával azt kell biztosítani, hogy a bíróság (és az általa igénybe vett titokvédelmi szakértő) úgy vizsgálhassa meg a felperes által megismerni követelt dokumentumot, hogy azt a döntés előtt ne kelljen kiadni a felperesnek. Ez – valójában – nem sérti az egyenlő fegyverek, az ügyfélegyenlőség elvét, mert a felperes jogi igénye: az eltitkolt dokumentum megismerése. Az igényelt dokumentum(ka)t akkor – és csak akkor - ismerheti meg, ha pernyertes lett. A jelenlegi szabályozásnak az is hibája, hogy a peres eljárást nem a közigazgatási perek eljárási szabályai (Pp XX. fejezet) szerint kell lefolytatni.

4.11. Az információs jogok belső felelőse

Tekintettel arra, hogy az információs jogok védelme a magyar jogban a szabályozás egységességében is tükröződve, továbbá szervezetileg is összekapcsolódik, indokolt a belső adatvédelmi felelős funkcióját a közérdekű adatot kezelő nagyobb szervezetek esetében információs jogok belső felelőssévé bővíteni, ami olyan feladat-kiterjesztést jelent, amelynek nincs számottevő költség, vagy erőforrás többletigénye. Ennek működőképességét – a külföldi példák mellett – több magyarországi kísérlet is igazolta. Az úttörő a Bács-Kiskun megyében a megyei közigazgatási hivatal kezdeményezésére működtetett sikeres „Kanadai modell-kísérlet” volt.

A sikeres kísérlet egész országra való kiterjesztésének érdekében az alábbi szabályok megalkotását javasoljuk.

A 31/A. § előtti cím helyébe a következő cím lép:

Belső adatvédelmi felelős és adatvédelmi szabályzat, az információs jogok belső felelőse

A 31/A. § (2) bekezdésének b) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

A belső adatvédelmi felelős elkészíti – az információs jogok belső felelőseit alkalmazó szervek kivételével – a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot.

A 31/A. § után a következő 31/B. § helyezendő el:

Azoknál a szerveknél, amelyek önálló honlap fenntartására kötelezettek, közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozó - jogi, közigazgatási, számítástechnikai vagy ezeknek megfelelő, felsőfokú végzettséggel rendelkező - az információs jogok belső felelőseit kell kinevezni vagy megbízni. Az információs jogok belső felelőisének tisztsége más közfeladatot ellátó szerveknél is létrehozható.

Az információs jogok belső felelőse:

- a) ellátja a belső adatvédelmi felelős feladatait;*
- b) közreműködik a szerv közérdekű adatokkal összefüggő döntéseinek meghozatalában, valamint az érintettek jogainak biztosításában;*
- c) ellenőrzi e törvény és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó más jogszabályok, valamint a közérdekű adatok kezeléséről szóló belső szabályzatok rendelkezéseinek megtartását;*
- c) kivizsgálja a hozzá érkezett a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos bejelentéseket;*
- d) elkészíti az információs jogok belső szabályzatát.*

6. HATÁLYBALÉPÉS ÉS FELHATALMAZÁSOK

A javasolt rendelkezések hatálybalépéséig a törvénynek megfelelő átmeneti időszakot szükséges biztosítani a kötelezettek számára a kötelezettségük teljesítéséhez való felkészülés céljára. A honlap-elemzések tapasztalatai alapján a központi szervek számára igen kevés, a helyi szervek számára azonban több idő lenne szükséges a honlapok elkészítésére, amely így hat hónap és egy év közé tehető. A metaadatbázisok és az információs lokátorrendszerek létrehozása még több időt igényelhet. A törvény kihirdetésének időpontja nagyban befolyásolja a felkészüléshez szükséges idő hosszát, tekintettel arra, hogy az esetlegesen felmerülő költségeket a kötelezetteknek költségvetésükben tervezniük kell.

Mindenesetre látható, hogy a törvény különböző rendelkezéseit különböző időpontokban kell hatályba léptetni. A leghosszabb felkészülést igénylő rendelkezésekre egy éves (a metaadatbázis létrehozására esetleg valamivel ennél is hosszabb) hatályba lépési határidőt lehet elrendelni.

A koncepció számos helyen tett említést az alacsonyabb szintű végrehajtási jogszabályok megalkotásának lehetőségére és szükségességére. E jogszabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazásokat a törvényben meg kell alkotni.