

2009

AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁG JOGI GARANCIÁINAK FELÜLVIZSGÁLATA



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

A tanulmány a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács megbízásából készült.

A kutatás vezetője:

Dr. Vissy Beatrix

A kutatás résztvevői:

Dr. Navratil Szonja

Dr. Simon Éva

Dr. Szabó Máté Dániel

Dr. Székely Iván

A szerzők a tanulmány elkészítésekor támaszkodtak

Dr. Alexander Dix

Berlin adatvédelem és információszabadság parlamenti biztosa (Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit),

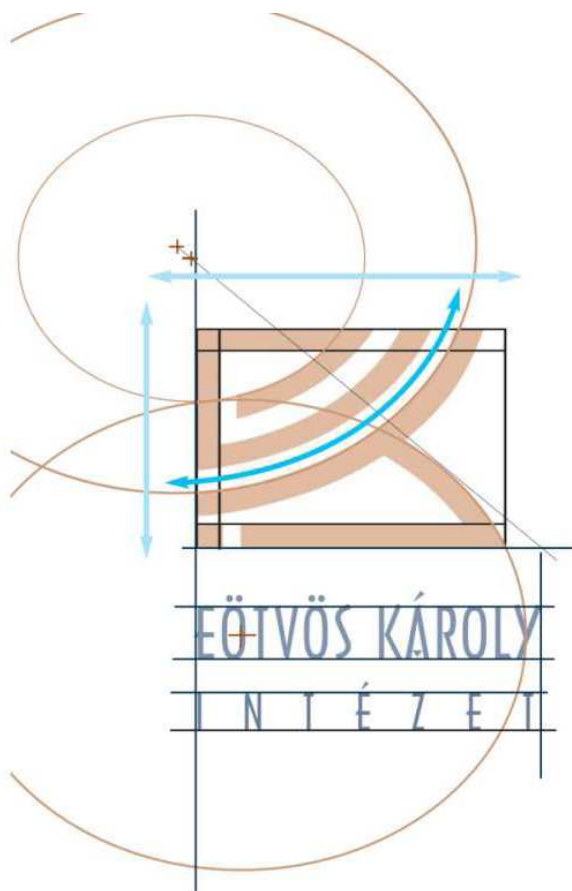
Robert J. Freeman

New York Állam Belügyminisztériuma Nyílt Kormányzás Bizottságának ügyvezető igazgatója (Executive Director, Committee on Open Government, Department of State, New York State), valamint

Galambosi András

a Neumann Kht. korábbi szakmai igazgatója

által közölt értékes információkra, amely segítségért köszönet illeti őket. Ugyancsak köszönet illeti az interjúkban közreműködő köztisztviselőket is.





Tartalom

Előszó	4
I. Helyzetértékelés.....	8
I.1. A hatályos szabályozás	8
I.2. A törvény rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülése	10
II. A kutatás célja, módszertana	14
III. Az információsabadság és a PSI irányelv keresztmetszete.....	18
III.1. Az információsabadság elhatárolása a PSI problematikától.....	18
III.2. Díjmentes vagy üzleti alapú közérdekűadat-szolgáltatás?.....	21
IV. A problémák és megoldási javaslatok rendszere.....	27
V. A szabályozás érvényesülésének általános problémái.....	28
V.1. Nehezen átlátható szabályozás.....	28
V.1.1. Az Eitv. és az elektronikus közzétételt előíró szektorális jogszabályok viszonya	28
V.1.2. A következtetlen fogalomhasználat	32
V.1.3. Nem egyértelmű normák	33
V.2. A közzétételi szabályzatok hiánya.....	34
V.3. Az információsabadság-tisztviselő (felelős személy) hiánya	37
V.4. A kikényszeríthetőség hiánya.....	40
V.4.1. Az érvényesülést kikényszerítő eszközök hatályos rendszere és annak problémái.....	42
V.4.2. Az egyes hatályos felelősségi formák és azok kritikája.....	44
V.4.3. Az adekvát szankció megtalálásának nehézségei.....	47
V.4.4. A felelősségi rendszer átalakításának lehetőségei	48
VI. Az elektronikus információsabadság megfelelő érvényesüléséhez szükséges többletkövetelmények	54
VI. 1. A közzétett adatokkal szemben támasztott követelmények	54
VI.1.1. Pontosság, hitelesség, naprakészség (hatályosság)	54
VI.1.2. Az adatok közhiteles közzétételének problematikája	57
VI.2. Idegen nyelvű közzététellel.....	58
VI.3. Az esélyegyenlőség biztosítása	60
VI.3.1. A honlapok akadálymentesítése	60
VI.3.2. Közzététel kisebbségi nyelven	62
VI.4. A vezetők elérhetősége.....	63
VI.5. A jogalkotás nyilvánossága.....	65
VI.5.1. A jogszabály-előkészítés nyilvánossága	66
VI.5.2. A törvényalkotás nyilvánossága.....	66
VI.5.3. A jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánossága	67
VI.6. A bírósági határozatok nyilvánossága	68
VI.7. Az adatok kereshetőségének a biztosítása	71
VI.7.1. A honlap felületének kialakítása	71
VI.7.2. A közadatkereső rendszer	73



VII. Külföldi példák, tapasztalatok.....	80
VII.1. Közzététel és elektronikus elérhetőség	80
VII.2. Az adatok üzleti célú felhasználása	81
VII.3. Az adatok hitelessége.....	82
VII.4. Statisztikai adatok az információsabadság érvényesüléséről	82
Mellékletek.....	84
M/1. Megoldási javaslatok összefoglaló táblázata	84
M/2. Táblázat az általunk javasolt felelősségi rendszerről	91



Előszó

E tanulmány a közérdekű adatok elektronikus nyilvánosságának és átláthatóságának az érvényesülését szolgáló magyarországi garanciákról szól. Azokról a garanciákról, amelyek jogszabályaink szerint ugyan léteznek, a valóságban mégsem működnek megfelelően, valamint azokról a garanciákról is, amelyek megalkotása még mindig várat magára.

Magyarország példás információszabadság-szabályokkal rendelkezik, szabályozási megoldásai sok más ország számára szolgálnak mintaként. A szabályozás korszerűsége többek között abban áll, hogy nem az akták, még csak nem is a dokumentumok, hanem az azokban szereplő adatok nyilvánosságára koncentrál, függetlenül a hordozójuktól vagy az adatok önálló vagy gyűjteményes jellegétől. Korszerű az is, hogy a nyilvánosságot előíró szabályok nem csupán a bizalmasságot korlátozó szabályokként kerültek megalkotásra, hanem a magyar jogrendszerben a nyilvánosság és a bizalmasság egymásra tekintettel érvényesül, e szinoptikus megközelítésben született szabályok egymást kölcsönösen korlátozzák, kiegészítik. Korszerűnek, sőt, progresszívnek számít a magyar információszabadság-szabályozás azért is, mert az elektronikus információszabadságról szóló törvény által erősíti az információszabadság objektív intézményvédelmi oldalát is.

Az elektronikus információszabadság alapvetően jó szabályai azonban mégsem érvényesülnek megfelelően. Több felmérés zárult a közelmúltban olyan eredménnyel, miszerint a közzétéendő adatok Magyarországon a gyakorlatban csak a törvény szerint nyilvánosak, valójában nem megismerhetők.¹ Az is sokatmondó, hogy a Magyar Köztársaság volt az első olyan európai ország, amelyet a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága információszabadság-ügyben elmarasztalt.² Az alapvetően helyes filozófiát tükröző szabályok tehát önmagukban kevesek az információszabadság ideális megvalósulásához. Természetesen ezzel a problémával sem vagyunk egyedül a világon: egy tizennégy ország nyilvánosság-gyakorlatát összehasonlító kutatás arra mutatott rá, hogy az egyik legjobbnak tartott információszabadság-szabályozást magáénak tudó Dél-Afrikai Köztársaság a szabályok érvényesülését tekintve – a vizsgált országok között – az utolsó helyek egyikét foglalja el.³ Az információszabadság érvényesülésével kapcsolatos felmérések azt mutatják, hogy a szabályok a hivatalok nyilvánosság-párti hozzáállása nélkül nem sokat érnek.

Ezen azonban lehet segíteni: erre szolgálnak a jogi garanciák. Ha a szabályozás mögötti értékek, a szabályozás céljai maguktól nem valósulnak meg, akkor hatékony jogi garanciák megalkotására van szükség. A megfelelő hivatali attitűdöt a jogi garanciák ugyan nem pótolják, de segíthetnek azt kialakítani, és ami még ennél is fontosabb: segítenek a szabályok érvényesülését kikényszeríteni. Az Eötvös Károly Intézet jelen munkájával a szabályozásban rejlő hiányosságokat és hibákat tárja fel, azokat, amelyek vélhetően felelősek a közzétételi információszabadság nem

¹ Részletes bemutatásukat lásd az I.2. fejezetben.

² Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), *case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Application no. 37374/05 of 14 April 2009.

³ *Transparency&Silence. A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*. Open Society Institute, 2006, p. 69.



megfelelő érvényesüléséért, és amelyek pótlása, korrekciója e téren a helyzet javulását eredményezheti.

Különösen érdekes történelmi pillanatban tesszük meg javaslatainkat: úgy tűnik, a politika ma fogékony az átláthatóság, az ellenőrizhetőség garanciáinak kiterjesztésére. Az elburjánzó korrupció egyes esetei, a különböző visszaélések napvilágra kerülésének az lett az egyik eredménye, hogy a politikától elforduló tömegek bizalmát a politika a nyilvánosság kiterjesztésével, garanciáinak megerősítésével igyekszik visszaszerezni. E hónapokban sorra születnek közérdekű adatok közzétételét előíró törvényi rendelkezések és rendeletek, ilyen jogalkotás jelenleg is folyamatban van;⁴ az elmúlt hetekben pedig az Országgyűlés a költségvetési támogatások nyújtását kötötte számos közzétételi kötelezettség teljesítéséhez.⁵ Ezt az alkalmat a Magyar Köztársaságnak álláspontunk szerint nem szabad elszalasztania, a jogalkotó nyitott hozzáállását fel lehet (és fel is kell) használni az információs szabadság garanciáinak megerősítésére.

Az Eötvös Károly Intézet nem minden előzmény nélkül foglalkozik az elektronikus információs szabadságot érintő kérdésekkel: jelentős szerepet vállaltunk úgy a törvény előkészítésében, mint az érvényesülése nyomán követésében. Az Intézetet már megalakulása évében foglalkoztatta az elektronikus információs szabadság megvalósulásának a gondolata. 2003-ban felmérést végeztünk a megyei jogú városok hivatalos honlapjairól, amelynek célja az volt, hogy képet kapjunk arról, az egyes városi önkormányzatok milyen mértékben élnek az internet nyújtotta lehetőségekkel az állampolgárok közérdekű adatokkal és információkkal való ellátása során, illetve milyen szolgáltatásokat tesznek elektronikus úton hozzáférhetővé. A kutatás fontos megállapítása volt, hogy minden hiányosság ellenére az elektronikus adatszolgáltatás 2003-ban már része volt az önkormányzatok mindennapi gyakorlatának. Ha valaki kizárólag az interneten próbált tájékozódni az egyes városok viszonyait illetően, akkor tipikusan azzal szembesült, hogy az egyes honlapok — főleg a közhatalommal összefüggő adatok körében — jelentős mennyiségű, de egységes szempontokat nélkülöző, ezért rendszerezetlen és nehezen kezelhető információt tároltak. Az érdeklődő így általában nem kerülhette meg a hagyományos csatornák (telefon, posta, személyes megjelenés) igénybevételét. Az egységes szempontok hiányán aligha lehetett csodálkozni, hiszen akkoriban az önkormányzatokat még nem kötelezte törvény arra, hogy a közérdekű adatokat elektronikus formában is nyilvánosságra hozzák. Tekintettel arra, hogy az internet az adatközlés költségkímélő és egyszerű módja, amely ráadásul számos tájékozódni vágyó számára a legkönnyebben hozzáférhető kommunikációs csatorna, már ekkor támogattuk, hogy törvény írja elő a közintézmények elektronikus közzétételi kötelezettségét.⁶

Ugyanebben az évben az Eötvös Károly Intézet tanulmányt készített az elektronikus információs szabadság hazai megvalósításának lehetőségeiről. A tanulmány a külföldi példák és

⁴ Példaként hozható fel az állami és önkormányzati tulajdonú cégek vezetőinek és egyéb munkavállalóinak fizetésével, illetve más járandóságaival kapcsolatos személyes adatok proaktív közzétételét előíró 175/2009. (VIII. 29.) Korm. rendelet, az e szabályokat törvényi szintre emelni kívánó T/10831. számú törvényjavaslat és számos fővárosi önkormányzati rendelet megalkotására irányuló javaslat.

⁵ A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény.

⁶ Lásd bővebben: „Elektronikus adatnyilvánosság. Az Eötvös Károly Intézet felmérése a megyei jogú városok hivatalos honlapjairól”, 2003. Letölthető innen: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=71>



tapasztalatok bemutatásán és elemzésén túl foglalkozott az elektronikus információszabadságnak a magyarországi jogalkotásban és gyakorlatban fellelhető nyomaival: a kötelező elektronikus közzététel előíró jogszabályok vizsgálatával, valamint az állami és önkormányzati szervek honlapjai közérdekűadat-tartalmának az elemzésével.⁷ A tanulmány azzal az igénnyel készült, hogy – az információs jogok állapota, valamint a hazai és nemzetközi joggyakorlat felméréseivel – meggyőző erővel mutasson rá: a társadalmi-gazdasági viszonyok változása igényli az elektronikus információszabadság törvényi szintű szabályozását.⁸

2004 júniusában az Intézet arra kapott megbízást, hogy az említett előtanulmányok eredményeit felhasználva készítse el az elektronikus információszabadság megvalósulását szolgáló törvény szabályozási koncepcióját, amely alapján előterjesztés készíthető a jogalkotó számára a törvény megalkotására.⁹ Ugyanebben az évben – az elektronikus információszabadságról szóló törvény megalkotásának időközben megindult folyamatában – jogalkotási koncepciót készítettünk a bírósági határozatok közzétételéről szóló szabályokról is.¹⁰ Az elkészült koncepciók sikeresnek bizonyultak, az Intézet által javasoltak nagy részét a kormányzat magáévá tette, és a következő évben az Országgyűlés elfogadta az elektronikus információszabadságról szóló törvényt.¹¹

Amennyire szükségesnek és fontosnak tartottuk az elektronikus információszabadság-szabályozás hazai megteremtését, legalább olyan fontosnak véltük a törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek érvényesülésének figyelemmel kísérését. 2007-2008-ban arra vállalkoztunk, hogy a honlapok monitorozásának módszerével felmérjük, a törvényben meghatározott adatok mennyiben található meg az egyes közfeladatot ellátó szervek honlapjain, mennyiben alkalmasak ezek az oldalak a gyors, pontos és naprakész tájékoztatásra. A kutatás célja volt az is, hogy egyfelől felhívjuk a figyelmet a jó példával előljáró szervek, önkormányzatok gyakorlatára, másfelől rámutassunk a közzétételi gyakorlat hiányosságaira. Ez indokolta azt a döntésünket is, hogy a kutatás eredményeit összefoglaló tanulmányt minden érintett szerv részére megküldjük. Abban reménykedtünk, hogy az általunk megfogalmazott kritika célba ér, és ahol problémát, nehézséget tapasztaltunk, ott a tanulmányunk nyomán pozitív változás történik. A válaszreakciók alapján úgy láttuk, hogy a tanulmány még ott is képes volt eredményeket elérni és pozitív hatást kifejteni, ahol a vizsgált szerv esetleg nem értett egyet a megállapításainkkal.¹²

⁷ A tanulmány e részlete külön is megjelent: Szabó Máté Dániel: Az elektronikus információszabadság a magyar kormányzati portálokon. In: Székely Iván – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok*. Budapest, 2005, BME GTK Információ- és Tudásmenedzsment Tanszék, 59-75. oldal.

⁸ A tanulmány összefoglalója a <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=106> oldalon érhető el, teljes terjedelmében később nyomtatásban megjelent: Bártfai Zsolt – Jóri András – Kerekes Zsuzsa – Majtényi László – Miklósi Zoltán – Polyák Gábor – Szabó Máté Dániel – Szoboszlai Judit: Elektronikus információszabadság nálunk és más nemzeteknél. In: Majtényi László – Molnár Péter – Petri Lukács Ádám – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, 2005, Eötvös Károly Intézet, 13-56. oldal.

⁹ „Az elektronikus információszabadságról szóló törvény szabályozási koncepciója”, 2004. Elektronikus elérhetősége: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/efoi_konc.pdf, megjelent továbbá Majtényi et al. (szerk.): i.m. 59-124. oldal.

¹⁰ „A bírósági határozatok közzétételéről szóló törvényi szabályozás koncepciója”, 2004. Nyomtatásban megjelent: Majtényi et al. (szerk.): i.m. 125-166. oldal.

¹¹ A törvényt az Országgyűlés 2005. július 4-én fogadta el.

¹² „Megfelelés az elektronikus információszabadságról szóló törvény követelményeinek 2007-2008”. A kutatás szempontjait és főbb megállapításait az I.2. fejezetben ismertetjük. A tanulmány letölthető az Intézet honlapjáról: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=231>.



Hasonló kérdéseket vizsgáltunk az információs szabadság egy ágazatának közelebbi szemügyre vételével, amikor a környezeti adatok megismerhetőségét igyekeztünk feltárni.¹³ Két alapérték közös területéről szólt a tanulmány: a környezet védelméről és az információ szabadságáról. Mindkét érték önmagában is olyan jelentőségű, amelyet a XXI. században nem szokás megkérdőjelezni. Az előbbi a környezetünk pusztulása, a saját magunkkal és a jövő generációival, valamint a föld többi élőlényével szembeni felelősségünk miatt megkérdőjelezhetetlen, utóbbi pedig azért, mert az a demokratikus társadalom egyik tartóoszlopa, a közügyekről folytatott nyílt vita előfeltétele, amely eszközt ad az állampolgár kezébe a közhatalom átláthatóságára, és segíti az egyént az életét befolyásoló döntések meghozatalában. E két érték a környezeti adatok megismerésének szabadságában találkozik. A tanulmány – amelyet az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesülettel és a Közép-európai Egyetem Média és Kommunikáció Kutató Központjával együtt készítettünk – feltárta, hogy milyen mértékben nyilvánosak ma Magyarországon a környezeti információk, és törvényalkotási, valamint széles értelemben vett jogalkalmazási javaslatokat fogalmazott meg az ezen adatok teljeskörű napfényre kerülése érdekében.

Az elektronikus információs szabadság érvényesüléséhez kapcsolódik az a munkánk is, amelyben az igazságszolgáltatás nyilvánosságával foglalkozó kutatásunk részeként megvizsgáltuk, mennyiben hozzáférhető Magyarországon a bírósági határozatok. A kutatást lezáró tanulmányban kritikákat fogalmaztunk meg az elektronikus információs szabadság-törvény alapján létrehozott ítélet-adatbázis (az úgynevezett Bírósági Határozatok Gyűjteménye) használhatóságával kapcsolatban, és javaslatokat fogalmaztunk meg mind az adatbázis, mind az arra vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztésére. Javaslatainkról konzultációt kezdeményeztünk a bírósági igazgatás szerveivel és más érintettekkel.¹⁴

Az elektronikus információs szabadság-szabályozás érvényesülésével foglalkozó, fent említett munkáink főbb megállapításait külön fejezetben tárgyaljuk;¹⁵ itt csupán azt kívántuk szemléltetni, hogy az Eötvös Károly Intézet sok szálon kötődik az elektronikus információs szabadsághoz és annak szabályozásához. A törvény megszövegezői alapvetően az általunk lefektetett javaslatok mentén dolgoztak, a törvény érvényesülésével foglalkozó kutatásaink pedig számos esetben pozitív hatással voltak a közfeladatot ellátó szervek közzétételi gyakorlatára. Értelemszerűen azonban a törvényalkotás folyamatában nem minden javaslatunk ment át a politika szűrőjén, és – a szabályozás érvényesülésének tükrében – magunk is belátjuk, hogy a koncepcióalkotáskor egyes kérdésekben nem voltunk kellően körültekintőek. Négy év elteltével így magunk is elérkezettnek láttuk az időt a törvény – és részben saját korábbi munkánk – felülvizsgálatára.

¹³ „Az információhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben”, 2008. Elérhető: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/zold_infoszab_eloszo_tanulmany_final.pdf.

¹⁴ „Az igazságszolgáltatás nyilvánossága - különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára”, 2009. A kutatás szempontjait és főbb megállapításait az I.2. fejezetben ismertetjük. Letölthető az intézet honlapjáról: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/BIROSAGOK_NYILVANOSSAGA_20090909_vegleges.pdf.

¹⁵ Lásd a tanulmány I.2. fejezetét.



I. Helyzetértékelés

Az alábbiakban először – a felülvizsgálat tárgyának és határainak kijelölése érdekében – röviden ismertetjük az elektronikus információszabadság-szabályozás gerincét alkotó hatályos jogszabályokat, azok tartalmát, majd a törvényi rendelkezések gyakorlati érvényesülésének bemutatására törekszünk. Utóbbi két célból tesszük: egyrészt kutatásunk fontosságát támasztjuk alá azzal, hogy rámutatunk: nemcsak az elektronikus információszabadságról szóló törvény elfogadása óta eltelt idő alapozza meg a szabályozás felülvizsgálatának az igényét, hanem a törvény gyakorlati érvényesülésének a hiánya is; másrészt e kutatások eredményeinek az ismertetésével tükröt mutatunk a jogalkotónak is; reméljük, hogy az alábbi megállapítások őt is felülvizsgálatra indítják.

I.1. A hatályos szabályozás

Az Országgyűlés 2005. július 4-i ülésnapján fogadta el az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt (a továbbiakban: Eitv.). Ahogyan arra a törvény preambuluma is utal, megalkotására a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (a továbbiakban: Avtv.) foglaltakkal összhangban került sor. Az elektronikus információszabadság-joganyagot, annak törvényi szintű szabályanyagát e két törvény együtt alkotja.

Az Eitv. felhatalmazása alapján a Kormány, illetve az akkori informatikai és hírközlési miniszter végrehajtási rendeletekben szabályozta az elektronikus közzététel további, részletes szabályait. Így született meg közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, valamint a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételi mintáiról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet.

Az Eitv. öt részből áll. *Első része* az általános rendelkezéseket tartalmazza, itt határozza meg a törvény a célját, ami nem más, mint annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében a közérdekű adatok Eitv.-ben meghatározott körét elektronikus úton bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék. Az első részben kaptak helyet az egyes fogalmakat normatív tartalommal megtöltő értelmező rendelkezések is.

A törvény *második része* az információszabadság minél szélesebb körben való érvényesülése érdekében a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok meghatározott körének elektronikus közzétételét és annak szabályait írja elő, amelyhez külön mellékletet is csatolt a jogalkotó „általános közzétételi lista” elnevezéssel. A közzétételi lista biztosítja az egységes szempontok szerinti közzétételt azzal, hogy egyrészt közzétételi egységekre bontva meghatározza a kötelezően közzéteendő adatok körét, azok frissítési gyakoriságát és archiválási idejét, másrészt struktúrába rendezi az egyes közzétételi egységeket. Az Eitv. az általános közzétételi lista mellett még két további szinten teszi lehetővé közzétételi listák készítését: jogszabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat



egyéb közzeendő adatokat (különös közzétételi lista), illetve a közfeladatot ellátó szerv vezetője – az adatvédelmi biztos véleményének kikérésével –, valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szervre, annak irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre további kötelezően közzeendő adatkört határozhat meg (egyedi közzétételi lista). Az Eitv. előírásai szerint a közfeladatot ellátó szervek a közzétételi listák szerinti adatokat internetes honlapon kötelesek közzétenni, amely honlap lehet magának az érintett szervnek a saját honlapja vagy más szerv által, illetve mással közösen fenntartott honlap is. Az Eitv. bizonyos szervek számára kötelezővé teszi saját honlap fenntartását;¹⁶ minden más közfeladatot ellátó szerv nem saját honlapon történő közzététellel is eleget tehet az Eitv.-ből származó közzétételi kötelezettségének. A nem saját honlapon való közzététel több szerv, az úgynevezett adatfelelős és az adatközlő együttműködését igényli; a két fogalom jelentésének normatív meghatározására az értelmező rendelkezések között került sor. Az adatfelelős az a közfeladatot ellátó szerv, amely a közzeendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során az adat keletkezett, de amely a közérdekű adatot nem saját fenntartású honlapon teszi közzé, hanem a közzététel egy másik közfeladatot ellátó szerv, az adatközlő közreműködésével történik.

Szintén a törvény második részében találjuk a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzékére és az egységes közadatkereső rendszerre vonatkozó szabályokat. A központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza a törvény hatálya alá tartozó szervek közérdekű adatokat tartalmazó honlapjára, valamint az általa fenntartott adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokat; a közadatkereső pedig – funkciója szerint – egységes szempontok szerinti keresési lehetőséget biztosít a törvény hatálya alá tartozó szervek honlapjain közzétett adatok között. A jegyzéket és a keresőt az erre a célra fenntartott honlapon kell közzétenni,¹⁷ amit jelenleg az informatikáért felelős miniszter (ma a kancelláriaminiszter) megbízásából a Neumann Nonprofit Kft.¹⁸ működtet.

A törvény *harmadik része* a jogalkotás nyilvánosságát biztosító szabályokat tartalmazza: itt szerepelnek a jogszabály-előkészítés, a törvényalkotás, illetve a jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánosságát előíró rendelkezések. A törvény jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos legnagyobb vívmánya, hogy rendelkezései alapján a jogszabályt előkészítő minisztériumnak biztosítania kell, hogy – meghatározott kivételektől eltekintve – bárki véleményt nyilváníthasson, javaslatokat tehessen a jogszabályok tervezetével kapcsolatban. A törvényalkotás nyilvánosságát illetően a törvény előírásai csak kisebb áttörést jelentettek, mivel többségében már létező állapotot rögzítettek: az Országgyűlés Hivatala az Eitv. elfogadását megelőzően is széles körben tett hozzáférhetővé a törvényhozás folyamatával kapcsolatos információkat. Ehhez képest csak a parlamenti bizottságok üléseiről készült jegyzőkönyvek kötelező nyilvánosságra hozatala jelentett igazi előrelépést. Fontos volt azonban, hogy a törvény szerint a tervezetek közzététele immáron (a minisztériumok honlapjain is) kötelezővé vált. Végül a törvény e részének utolsó

¹⁶ Ide tartozik a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Országgyűlési Biztosok Hivatala, az Állami Számvevőszék, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, a Legfőbb Ügyészség, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzések Tanácsa, a Magyar Tudományos Akadémia, az Országos Rádió és Televízió Testület, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv (minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal, központi hivatalok, kormányhivatalok, országos kamarák stb.), valamint a közigazgatási hivatalok.

¹⁷ Ez jelenleg a következő oldalon érhető el: www.kozadattar.hu.

¹⁸ <http://www.neumann-haz.hu/>.



szabályozási tárgyköre, a jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánossága keretében a Magyar Közlöny elektronikusan közzétett változatára, az egyéb hivatalos lapok elektronikus közzétételére, a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményére, valamint a helyi önkormányzatok rendeleteinek elektronikus közzétételére vonatkozó előírásokat tartalmaz a törvény.

A törvény *negyedik részében* a bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat találjuk. 2007. július 1-től kezdődően az Eitv. – a bírói gyakorlat széles körű megismerhetősége érdekében – kötelezi az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalát egy olyan internetes adatbázis (Bírósági Határozatok Gyűjteménye) fenntartására, amelyben a törvény által meghatározott ítéletek anonimizált változatban, teljes terjedelmükben megtalálhatók. A gyűjteményben közzé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletábrák által az ügy érdemében hozott határozatokat, valamint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata esetében az egyfokú eljárás következtében első fokon jogerőre emelkedett határozatokat is. Az Eitv. meghatározza mindazokat az eseti döntéseket is, amelyek nyilvánosságra hozatala – elsősorban személyiségi jogok védelme érdekében – nem vagy csak kifejezett beleegyezéssel lehetséges.

A törvény *ötödik része* a záró rendelkezéseket tartalmazza: itt a hatálybalépésre vonatkozó, illetve a felhatalmazó rendelkezéseket találjuk.

Az elektronikus információszabadság szabályozásának a gerincét tehát az Eitv. és a hozzá kapcsolódó két végrehajtási rendelet adja, ezért vizsgálatunk alapvetően e három jogszabályt és azok érvényesülését vette górcső alá. Szólnunk kell azonban arról, hogy az elektronikus információszabadság nemcsak e három jogszabály által valósul meg, az ugyanis már az Eitv. megalkotása előtt is utat tört magának a különböző szektorális jogszabályokban, és elektronikus közzétételt előíró szabályok azóta is születtek már, hogy az Országgyűlés elfogadta az elektronikus információszabadság törvényét. Kutatásunk során ugyan e szektorális szabályokra nem terjesztettük ki a felülvizsgálatot, azonban a szabályozás átláthatóságának vizsgálatakor nem kerülhettük meg az egyes szektorális szabályok és az Eitv. rendelkezései egymáshoz való viszonyának a tisztázását.¹⁹

1.2. A törvény rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülése

Bár a szabályozást csak nagyobb vonalakban ismertettük, így is jól látszik, hogy az Eitv. az információszabadság érvényesülését széles körben és előreutató módon biztosítja. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy egy jogszabály csak abban az esetben és csak annyiban tölti be rendeltetését, amennyiben a gyakorlatban érvényesül, ennek hiányában olyan, mintha nem is létezne. Ezért is vállalkoztak az elmúlt négy évben többen – köztük az Eötvös Károly Intézet is – arra, hogy kutatás keretében mérjék fel a törvény rendelkezéseinek megvalósulási szintjét.

A törvény gyakorlati érvényesülését, azaz azt, hogy a törvény kellőképpen hozzájárul-e a közszféra intézményei, a jogalkotás, valamint a bíróságok ítélezése átláthatóvá tételéhez, illetve

¹⁹ Lásd az V.1. fejezetet.



– céljának megfelelően – képes-e szolgálni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, e kutatások főbb megállapításain keresztül mutatjuk be az alábbiakban.

A törvény második része, azaz az úgynevezett közzétételi listákon szereplő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozó szabályok érvényesülését vizsgáló kutatások közül elsőként az Eötvös Károly Intézet kutatásának eredményeit említjük, amelynek címe „*Megfelelés az elektronikus információszabadságról szóló törvény követelményeinek 2007-2008*”.²⁰ Az Intézet munkatársai 2007 márciusa és szeptembere között ötvenkét közhatalmi, illetve közfeladatot ellátó szerv, majd 2007 októbere és 2008 februárja között húsz megyei önkormányzat és tíz megyei jogú város honlapjának a vizsgálatát végezte el annak érdekében, hogy feltárja, a szervek miként tesznek eleget a törvényi rendelkezéseknek. A kutatás során három fő szempont szerint vizsgáltuk a honlapokat: elsődlegesen valamennyi szerv esetében azt ellenőriztük, hogy a törvény alapján közzéteendő adatokat (tehát a közzétételi listákon szereplő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat) megfelelő módon nyilvánosságra hozták-e. Másodsorban a honlapok elérésének, felépítésének, működésének technikai feltételeit értékeltük és azt, hogy a vizsgált oldalak mennyire alkalmasak a törvényben rögzített gyors, pontos és naprakész tájékoztatásra. A harmadik vizsgálati szempont bizonyos mértékben túllépett a törvény kifejezett előírásain, mert ez alapján azt figyeltük, hogy a közhatalmi szervek mennyire csupaszítják le adatközlési gyakorlatukat kizárólag a közzétételi listákon szereplő adatokra; ennek fényében feljegyeztük, hogy a kötelezően közzéteendő adatokon túl milyen egyéb, közérdeklődésre számot tartó adatokat találhat a honlapokon az érdeklődő olvasó. Ez utóbbi szempont szerint értékeltük a honlapok idegen nyelvű tartalmát is annak a külföldinek a helyébe képzelve magunkat, aki nem beszél magyarul, de itt él, dolgozik és intézné az ügyeit. Általánosságban megállapítottuk: a közzétételre kötelezett szervek éppen a közhatalom átláthatóságát leginkább szolgáló, a közhatalmi szervekről kritika megfogalmazását lehetővé tevő adatokat (a tevékenységre, működésre vonatkozó, valamint a gazdálkodási adatokat) nem teszik közzé, továbbá néhány olyan honlapról is beszámoltunk, amelyek aligha tükrözték, hogy Magyarországon van elektronikus információszabadság törvény, és hogy annak hatálya a vizsgált honlapot fenntartó szerve is kiterjed.

Hasonló megállapításokat találunk az „*Átlátható Állam – KIVELE_2009*” program keretében szociológusok és közgazdászok által folytatott kutatás eredményeiről beszámoló tanulmányban is.²¹ A kutatók itt is az elektronikus információszabadságról szóló törvény második részébe tartozó szabályok gyakorlati érvényesülését vizsgálták, de egyrészt nagyobb mintavétellel, másrészt alapvetően más szemlélettel tették, mint mi. Az Átlátható Állam 156 magyar állami intézmény honlapjának adattartalmáról készített statisztikai elemzést csaknem 114 változó alapján. Az elemzés rámutatott arra, hogy a vizsgált szervek közzétételi gyakorlata több ponton egyáltalán nem felel meg a törvényben előírtaknak, és a legtöbb szerv adatközlési politikája

²⁰ Letölthető az intézet honlapjáról: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=231>; nyomtatásban megjelent: Szoboszlai Judit – Szigeti Tamás – Vissy Beatrix: Közérdekű adatok a világhálón. In: Székely Iván – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, 2008, Információs Társadalomért Alapítvány, 81-119. oldal.

²¹ Tóth István János – Vereczkei András – Márkus Marcell: Jogkövető magatartás a magyar állami intézményekben. Letölthető innen: http://www.atlathatoallam.hu/wp-content/uploads/2009/05/atlathato_allam_kivele_2009_tanulmany_090520.pdf.



nagyon messze van a törvényben kívánatosnak leírt modelltól.²² A kutatás 2008 végén és 2009 elején zajlott, tehát a KIVELE_2009 már egy évvel későbbi adatközlési gyakorlatról számolt be, mint az, amit az Eötvös Károly Intézet publikált. Bár a jelentősen eltérő mintavétel és szempontrendszer miatt a két munka eredményei nem vetíthetők megfelelően egymásra, a tanulmányok főbb megállapításai alapján elmondható, hogy a két kutatás között eltelt idő alatt a szervek közzétételi gyakorlatában nem következett be számottevő javulás.

A jogalkotás nyilvánosságát biztosító egyes törvényi előírások (az Eitv. harmadik része) betartásáról a NOSZA Egyesület²³ végez 2007-től rendszeresen ismétlődő, kisebb elemzéseket. Az Egyesület a kutatások során mindig azonos mintával dolgozik (mindig valamennyi minisztérium honlapját vizsgálata alá vonja), így az eredmények kiválóan szemléltetik a közzétételi, illetve jogszabály-véleményeztetési gyakorlatban bekövetkező változásokat. Bízató, hogy míg a NOSZA első elemzéseiben kétségbe ejtő adatokat publikált a törvény idevágó szabályainak érvényesülésével kapcsolatosan, addig mára már korántsem olyan aggasztóak eredmények. A folyamatosan javuló tendencia ellenére is meg kell azonban állapítanunk, hogy a honlapok legutóbbi megfigyelése még mindig alapvető hiányosságokat tárt fel a törvény végrehajtását illetően.²⁴

A törvény negyedik részében található, a bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok érvényesülésével kapcsolatosan ismét egy saját kutatás eredményeire hivatkozunk. Az Eötvös Károly Intézet az igazságszolgáltatás nyilvánosságával foglalkozó kutatása részeként azt is megvizsgálta, hogy mennyiben hozzáférhetők Magyarországon a bírósági határozatok.²⁵ Amint azt a hatályos szabályozásnál ismertettük: 2007. július 1. óta az Eitv. kötelezővé teszi egy olyan internetes adatbázis fenntartását, amelyben a törvény által meghatározott ítéletek anonimizált változatban, teljes terjedelmükben megtalálhatók. Ez azt jelenti, hogy már nem csak a Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint jelentős, válogatott és megszerkesztett ítéletek ismerhetők meg bárki számára, hanem valamennyi, a törvény hatálya alá tartozó bírósági határozat teljes szövegéhez hozzá lehet férni, még hozzá ingyenesen. A nyilvánosság szolgálja a független, más hatalmi ágak által csak igen korlátozott mértékben kontrollált igazságszolgáltatás társadalmi ellenőrzésének a lehetőségét, biztosítéka a jogbiztonságnak és a törvény előtti egyenlőségnek. Az ítéletek nyilvánossága elengedhetetlen feltétele nemcsak a közvéleményt foglalkoztató ügyekben történő tájékozódásnak, de annak is, hogy az írott jog érvényesülésének a módját, a jogszabályoknak a bíróságok általi értelmezését bárki megismerhesse, és saját döntéseit ahhoz tudja igazítani. Ez a fajta nyilvánosság szükséges mind a jogászai szakma munkájához, mind ahhoz, hogy a jogtudomány, illetve a közvélemény elemezhesse és építő kritikával illethesse a bírósági ítélezést. Az általunk elvégzett vizsgálat azt állapította meg, hogy a törvény betűjének ugyan

²² Vö. a kutatás eredményeit összefoglaló sajtótájékoztatóval. Letölthető innen: http://www.atlathatoallam.hu/wp-content/uploads/2009/05/atlathato_allam_kivele_2009_sajto_090520.pdf

²³ Nonprofit Szektor Analízis, lásd bővebben: www.nosza.hu.

²⁴ A vizsgálatok eredményeit a NOSZA Egyesület egy kifejezetten erre a célra fenntartott, külön honlapon teszi közzé; lásd www.jogalkotas.hu. Az elemzések pontos elérhetősége: <http://jogalkotas.hu/drupal/taxonomy/term/46>.

²⁵ Az igazságszolgáltatás nyilvánossága - különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára, 2009. Letölthető az intézet honlapjáról: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/birosagok_nyilvanossaga_20090909_vegleges.pdf.



megfelel a Bírósági Határozatok Gyűjteménye, azonban nem szolgálja kielégítően a törvény céljait.

A hatályos szabályozásra vetítve jól látható, hogy a fent bemutatott kutatások összességükben csaknem a törvény egészére vonatkozóan lefedik az Eitv. rendelkezései érvényesülésének a vizsgálatát.²⁶ Az is látható ugyanakkor, hogy nem sok okunk van az elégedettségre. Bár van törvényünk, sőt, koncepcióit, szellemét és szerkezetét tekintve – álláspontunk szerint – nagyon is jó törvényünk van, az annak érvényesülésével foglalkozó kutatások megállapításai – akár külön-külön, akár összességükben nézzük őket – lehangoló képet adnak az elektronikus információszabadság hazai megvalósulási szintjéről.

²⁶ Mindeztáig nem foglalkozott még kutatás a közadatkereső rendszerre vonatkozó szabályok érvényesülésével. A közadatkereső működésével, használhatóságával kapcsolatos észrevételeinket külön cím alatt, a VI.7.2. fejezetben tárgyaljuk.



II. A kutatás célja, módszertana

A mostani kutatásunk célja az, hogy felülvizsgáljuk az elektronikus információszabadság érvényesülését biztosító garanciákat, azok hatékonyságát és javaslatokat fogalmazzunk meg a szabályozás fejlesztésére, az elektronikus információszabadság érvényesülésének elősegítésére.

Ahogy arra az előző fejezetben rámutattunk, a korábbi kutatások pontos látteleletet adtak arról, hogy az elektronikus információszabadság nem érvényesül megfelelően a gyakorlatban. A közfeladatot ellátó szerveket közzétételre kötelező jogszabályok érvényesülése akadozik. A honlapok monitorozásának módszere azonban – amely módszerrel az érvényesülést vizsgáló kutatások dolgoztak – csak arra szolgálhat, hogy pillanatnyi képet adjon az elektronikus információszabadság-szabályok érvényesülésének szintjéről, arra kevésbé alkalmas, hogy feltárja a szabályok végrehajtása során felmerülő nehézségek tényleges okait. Nyilvánvaló, hogy valamely szabályozás felülvizsgálata nem mellőzheti annak elemzését, mi eredményezheti a vizsgált jogszabályi rendelkezések érvényesülésének alacsony fokát, ezért első lépésként arra törekedtünk, hogy pontos diagnózist állítsunk fel arról, mi okozza a végrehajtás legnagyobb nehézségeit. Az így azonosított problémák figyelembevételével kerülhetett csak sor azoknak a (szabályozási vagy más) javaslatoknak a megtételére, amelyek álláspontunk szerint képesek a jobb érvényesülés irányába hatni. Nyilvánvaló, hogy ahol a jogszabály megfelelően érvényesül, ott további garanciák beépítése nem szükséges, ahol pedig ez nem így van, ott az okok feltárását követően indokolt a változtatás. A probléma megállapítása, az okok feltárása és a megoldások keresésének logikai sorában, az utolsó előtti lépés a hatályos garanciarendszer elemzése volt. Ez a logikai láncolat vezetett el bennünket annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen irányú és milyen jellegű változtatások szükségesek a garanciarendszer hatékonyabbá tételéhez.

A jogi garancia fogalmát tágran értelmeztük, ami azt jelenti, hogy garancia alatt nemcsak a jelenlegi jogszabályok érvényesülését biztosító, azt elősegítő garanciákat értettük, hanem mindazokat a biztosítékokat, amelyek egy jobb információszabadság-szabályozás irányába hatnak. Mindemellet olyan kérdésekkel is foglalkoztunk, amelyek alapvetően nem az érvényesülés garanciái, hanem sokkal inkább annak előfeltételeiként tarthatók számon (mint a szabályozás átláthatóságának vagy a közérdekű adatok ingyenességének a kérdésköre). Amint az már a korábban leírtakból ismeretes: kutatásunkat nemcsak az elektronikus információszabadság törvényre, hanem az ahhoz kapcsolódó végrehajtási jogszabályokra is kiterjesztettük.

Kutatásunk módszereként egyfelől – kvalitatív eszközt választva – interjúkat készítettünk az Eitv. hatálya alá tartozó szervezetek munkatársaival, másfelől – a jogszabályi háttér vizsgálata mellett – elvégeztük a törvény előkészítése, valamint parlamenti elfogadása során felmerülő javaslatokat, kritikákat tartalmazó dokumentumok elemzését is. Annak érdekében, hogy feltérképezzük az érvényesülést elősegítő megoldások és eszközök itthon esetlegesen nem ismert körét, külföldi szakértők tapasztalatait is felhasználtuk. Felkértünk egy hazai szakértőt is, hogy válaszolja meg azokat a kérdéseinket, amelyek az elektronikus információszabadság egy speciális területe, a közadatkereső-rendszer jelenlegi működési nehézségeire, a kereső szükségességére, továbbfejlesztési lehetőségeire kerestek választ. A kutatást segítette az Adatvédelmi Biztos Irodájának Stratégiai Főosztálya is azzal, hogy az adatvédelmi biztos elmúlt



négy évben született valamennyi fontosabb, az elektronikus információszabadság területéhez kapcsolódó eseti állásfoglalását és az azok előzményeit képező panaszokat a rendelkezésünkre bocsátották. A tanulmányban ezeket a dokumentumokat, valamint a korábbi kutatásaink során szerzett ismereteinket, tapasztalatainkat is hasznosítjuk.

A kvalitatív eszközt (az interjúztatást) azért választottuk, mert a kutatás céljának eléréséhez fel kellett tárni a nem megfelelő érvényesülés potenciális okait. A kérdőíves, kvantitatív módszer lehetőségét elvetettük, mivel az csak az állapot felmérésére, a helyzet leírására alkalmas (akárcsak a honlapok monitorozása), de nem ad választ a mélyebb összefüggésekre, nem ismerhető meg belőle a probléma miéртje. A korábbi kutatások részletesen bemutatták az elektronikus információszabadság jelenlegi magyarországi helyzetét, így ezeket az adatokat felhasználva nem volt szükség további állapotfelmérésre.

Az interjúalanyok kiválasztása az Intézet korábbi kutatásának a megállapításai alapján történt. E korábbi kutatás eredményei alapján jól elhatárolhatók voltak egymástól az elektronikus információszabadság érvényesülése szempontjából jó, közepes és rossz teljesítményt nyújtó közfeladatot ellátó szervek. Ennek az elhatárolásnak megfelelően ebben a kutatásban úgy választottuk ki a szerveket, hogy mindhárom csoportot megvizsgálhassuk. Bár most csak részben ellenőriztük korábbi kutatásunk eredményeit, az interjúk alapján világossá vált, hogy az elektronikus információszabadság érvényesülése e szerveknél számottevően nem változott az eltelt időben, az akkor jól teljesítő szervek most is jól teljesítenek, az akkor rosszul teljesítők esetében pedig továbbra is fennáll az akkor megnevezett problémák jelentős része. Az interjú jellegéből fakadóan úgy döntöttünk, hogy az ott elhangzottak tekintetében anonimitást biztosítunk a résztvevő szervek és az együttműködő köztisztviselők számára, mivel enélkül kétségesnek tűnt, hogy a megkérdezett személyek valóban feltárnák-e az érvényesülés hiányának okait, illetve közölnék-e velünk az információszabadsággal kapcsolatos attitűdjüket.

Interjú készítése céljából összesen hét szervet választottunk ki, ebből azonban két szervevel nem sikerült interjút készítenünk. A Legfőbb Ügyészségtől semmiféle válasz nem érkezett megkeresésünkre, a Közbeszerzések Tanácsa pedig többszöri egyeztetés után végül nem adott számunkra időpontot az interjúra. Bár úgy tűnt, segítségünkre lesznek, és az egyeztetések folyamán végig együttműködőnek bizonyultak, végül konkrét időpont hiányában nem készülhetett el az interjú. Az öt közfeladatot ellátó szerv, amellyel sikerült interjút készíteni, a már hivatkozott csoportosítás mentén (jó, közepes, rossz közzétételi gyakorlat) úgy oszlott meg, hogy a jól teljesítő csoportba egy független jogállású alkotmányos szerv és egy minisztérium, a közepesen teljesítő csoportba egy önkormányzat, a rosszul teljesítők közé pedig egy minisztérium és egy önkormányzat került. A szervek kiválasztása során nemcsak a korábbi kutatásunkra, hanem egyéb szempontokra is figyelemmel voltunk. Így a kistéleplési önkormányzatokat kihagytuk a mintából, és csak nagyobb önkormányzatokat kerestünk meg. Mivel 3200 önkormányzat van Magyarországon, ebből csak nagyon kevés önkormányzatot tudtunk volna megkérdezni, így a megkeresett önkormányzatokra tett megállapításainkból nagy valószínűséggel nem lettek volna levonhatók általános következtetések. További szempont volt, hogy országos illetékességgel működő és helyi szervek is kerüljenek a mintába, illetve, hogy a végrehajtó hatalom részeként működő és az attól független szervek is megjelenjenek. A



minisztériumok között pedig azok mérete alapján is szelektáltunk azért, hogy bekerüljön a mintába, nagyobb és kisebb létszámú, illetve költségvetésű minisztérium is.

Érdekes adalék a törvény érvényesüléséhez az a tapasztalatunk is, miszerint az általunk rosszul teljesítő csoportba sorolt szervek esetében volt a legnehezebb az időpont-egyeztetés, valamint, hogy a közepesen teljesítő szervtől ugyancsak nehezen sikerült időpontot kérnünk, mivel a honlapon közzétett kapcsolattartói e-mail cím egyáltalán nem működött, így csak telefonon volt lehetőségünk a szervvel kapcsolatba lépni. Ehhez képest a jól teljesítő csoportba tartozó szervezetekkel készített interjú technikai megvalósítása zökkenőmentesen zajlott.

Ahhoz, hogy az interjú a jogszabályok érvényesüléséről valóban releváns információkkal szolgáljon, elengedhetetlen volt, hogy a megfelelő, kompetenciával és döntési jogosultságokkal rendelkező emberekkel sikerüljön beszélünk. Alapvetően két szempont alapján kértük fel a megkeresett szervet az interjúalany kijelölésére. Olyan interjúalanyt kértünk, aki elejétől a végéig (az adat keletkezésétől annak a honlapon való megjelenéséig) ismeri a közzététel folyamatát, maga is részese a folyamatnak; másfelől, aki a törvényi kötelezettségekről is ismeretekkel rendelkezik. Tekintettel arra, hogy a meginterjúvoltak között nem volt olyan munkamegosztású szerv, ahol ugyanaz a személy állította elő és töltötte fel a honlapra az adatokat, interjúalanyként – egy szerv kivételével – minden esetben két személy állt a rendelkezésünkre: egy olyan személy, aki az adatok előállításának menetét, az adatokra vonatkozó követelmények (pontosság, hitelesség, naprakészség stb.) betartására vonatkozó szabályokat ismerte jól (tartalmi oldal), valamint egy másik személy, aki az adatok honlapon való elhelyezéséért, azok folyamatos elérhetőségéért felelt (technikai oldal). A tartalmi oldalt általában valamely szervezeti egység vezetője (pl. főosztályvezető, főcsoportfőnök) és/vagy ezek helyettesei, egy esetben adatvédelmi felelős képviselte; míg a technikai oldal képviselőjében a sajtóosztály vezetője és/vagy a szervezet informatikusa jelent meg. Az interjúk körülbelül másfél-két óra, egy esetben három óra időtartamot vettek igénybe.

Az interjúk során a korábbi kutatásunk alapján kialakított előfeltevésekre támaszkodtunk, azaz előzetesen összeállítottuk azokat a kérdéseket, amelyek az elektronikus információszabadság területén már feltárt problémás pontokat érintették, az interjúztatás tehát alapvetően ezeknek a kérdéseknek a vonalán haladt. Emellett lehetőséget biztosítottunk, hogy a megkérdezettek elmondják felvetéseiket és véleményüket. Az interjúk gerincét a közérdekű adatok elektronikus közzétételének a folyamatára irányuló kérdések képezték. Ez az a terület, amelybe kívülállóként nem láthatunk bele, és amelyet a honlapok vizsgálata vagy kérdőívek útján sem lehet feltérképezni. A közzétételi folyamaton belül rákérdeztünk a munkamegosztás jellegére, módjára és menetére, a felelősségre vonási eljárásra és az ezzel kapcsolatos tényleges gyakorlatra. A beszélgetéseket úgy irányítottuk, hogy azok során feltáruljanak a törvény végrehajtásával kapcsolatos nehézségek, valamint az olyan ötletek és konkrét javaslatok, amelyek a meginterjúvoltak álláspontja szerint javítanának az elektronikus információszabadság érvényesülésén.

Az interjúk eredményeiből felvázoltunk egy olyan problématerképet, amely az elektronikus információszabadság érvényesülésének problematikus pontjait mutatja meg. A tanulmányunk



szerkezetét a problématerkép alapján építettük fel, minden egyes, az interjúkban feltárt csomópontot külön címsor alatt mutatunk majd be.

Az interjúk rámutattak a kutatás alapjául szolgáló kérdésre is, hogy mitől működik, vagy éppen miért nem teljesül egy-egy szerv esetében az elektronikus információszabadság. Azoknál a szerveknél, ahol az elektronikus információszabadság jól működött, ott megvizsgáltuk, hogy mi eredményezheti a törvény színvonalas végrehajtását. Arra jutottunk, hogy a rosszul teljesítő szerveknél hiányoznak azok az intézkedések, szabályzatok, eljárások, amelyek a jól teljesítőknél működnek, így a jól teljesítő szervek gyakorlata, belső szabályzata irányt mutatott számunkra az egyes javaslatok megfogalmazásakor. A problématerkép elemzését követően a feltárt okok fényében fogalmaztuk meg az elektronikus információszabadság hatékonyabb érvényesülése és jobb kikényszeríthetősége érdekében tett változtatási javaslatainkat.



III. Az információszabadság és a PSI irányelv keresztmetszete

Mielőtt rátérünk a kutatás során feltárt problémák és az azok kiküszöbölésére szolgáló garanciák elemzésére, szükségesnek látjuk egy jelentős kérdés, az információszabadság és az úgynevezett PSI implementáció közötti, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó díjmentes, illetve üzleti alapon történő közérdekűadat-szolgáltatás közötti látszólagos ellentmondás feloldását és az ezzel kapcsolatos jogalkotói feladatokat elhatárolását.

III.1. Az információszabadság elhatárolása a PSI problematikától

A megismerést, az átláthatóságot szolgáló, Magyarországon alapvető jogként biztosított információszabadság elkülönítendő a közzféra adatai hasznosításának a lehetőségétől. Annak ellenére, hogy látszólag igen hasonló témáról van szó, hiszen az átláthatóság és az adatok hasznosíthatósága hasonló célokat fogalmaz meg, és a célok elérésére rendelt eszközök is közel állnak egymáshoz, a két téma mégis alapjaiban tér el egymástól, egymáshoz való viszonyuk pedig közel sem triviális.²⁷

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy

- jelen tanulmány az információszabadság garanciáival foglalkozik, és nem a közzféra adatainak hasznosíthatóságával;
- az információszabadságnak és a közzféra adatai hasznosíthatóságának a jogi megoldásai, illetve garanciái nem egymás megoldásai, garanciái; a megoldások, garanciák nem felcserélhetők, egymást nem pótolják;
- míg az egyik követelmény egy alapvető alkotmányos jog érvényesülését valósítja meg, addig a másik alapvetően piaci igények kiszolgálását jelenti a közjavak hasznosítását értelmesebb, a piac számára is hasznos célokra.

Mindkét célt fontosnak tartjuk, ám a kettő hierarchikus kapcsolata az alapjog javára egyértelmű.

Az információszabadságnak közvetlen alkotmányos alapja van, ez pedig az Alkotmány a 61. §-ában keresendő, amely alapvető jogként biztosítja a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének a szabadságát. Az Alkotmány 61. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján az Avtv. mind preambuluma, mind pedig a törvény célját meghatározó 1. §-a szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgálja. Érdemes megjegyezni, hogy míg az Alkotmány információszabadságot szabályozó 61. § (1) bekezdése a megismerés szabadsága mellett a terjesztés szabadságáról is szól, addig az Avtv. csupán a megismerés jogát nevesíti. Ez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy a közérdekű adatok szabad terjesztése korlátozás alá esne, éppen ellenkezőleg: ha egy közérdekű adat nyilvános, vagyis annak megismerését törvényi szabályok nem korlátozzák (nem minősül állam-, illetve szolgálati titoknak stb.), akkor az

²⁷ A témával az Eötvös Károly Intézet a közzféra adatainak hasznosíthatósága szempontjából részletesen foglalkozott a 2007-ben készített, „A közzféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok” című tanulmányában, amelyet Szoboszlai Judit, Majtényi László, Ambrus-Lakatos Loránd, Jóri András, Cserhádi Gábor és Szabó Máté Dániel készítettek. A tanulmány megtalálható az intézet honlapján, <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=162>. Az itt következő elhatárolás e tanulmányban foglaltakon alapul.



szabadon, bármiféle korlát nélkül terjeszthető is. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egy közérdekű adat megismerése, hozzáférhetővé tétele során nem lehet az adatot megismerő egyén számára terjesztési korlátokat szabni, esetleg ilyen terjesztési korlátok megtartásától függővé tenni a nyilvános közérdekű adat megismerését. Ahogy azt az adatvédelmi biztos is már számos eseti állásfoglalásában rögzítette: jogellenesen jár el a közfeladatot ellátó szerv, ha az általa kezelt közérdekű adatokat saját tulajdonának tekinti és korlátozza azok felhasználását, például annak kikötésével, hogy az adatok nem vagy csak külön engedéllyel hozhatók nyilvánosságra.²⁸ Tekintettel e jog szabadságjogi jellegére, ha a szabadság érvényesülése nem igényel törvényi garanciákat, ahhoz nem is szükséges az Alkotmánynál alacsonyabb szinten szabályozni a kérdést, az Avtv. tehát az információszabadságnak azzal a területével foglalkozik, amely a megismerés szabadságaként írható le a legjobban.

Az Avtv. 2. § 4. pontja definiálja a közérdekű adat fogalmát, ám a törvény információszabadság-rendeletei nem csupán az e definíciónak megfelelő adatok megismerhetővé tételét szabályozzák. A törvény szerint bizonyos közérdekből nyilvános adatok osztják a közérdekű adatok sorsát. A törvény tehát – legalábbis a célját meghatározó rendelkezésben – az alkotmányi értelemben vett közérdekű adatok megismerhetőségét, és nem az Avtv. definíciója szerinti szűk értelemben vett közérdekű adat nyilvánosságát tűzi ki céljául.

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvében (a továbbiakban: PSI Irányelv) foglalt szabályozás szoros kapcsolatban áll a megismerhetőség fent részletezett témájával, ám célja nem a hozzáférés biztosítása, hanem az, hogy a hozzáférés lehetőségének sajátos, a további hasznosításra (újrahasznosításra) irányuló felhasználása egyenlő feltételekkel váljék lehetővé az Európai Unió területén mindenki számára. A PSI Irányelv célja tehát alapvetően piaci irányultságú: az, hogy a közzféra adataiból a gazdaság szereplői többletértékkel bíró információs termékeket és szolgáltatásokat hozzanak létre, fejlesszenek ki, ennek érdekében pedig megállapítja a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközeit.

A PSI Irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, de azokat nem érinti. A PSI Irányelvet ugyanis nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok – a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint – csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz.²⁹ E szakasz alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a PSI Irányelv alapján nem kell átalakítani a hozzáférést biztosító információszabadság-szabályozást, és a PSI Irányelv szabályai nem foglalkoznak – az információszabadság forgalmi körén kívül eső – „célhoz kötött”, érdekeltségen alapuló hozzáférési szabályokkal sem. A PSI Irányelv tárgyi és szervei hatálya részben el is tér az információszabadság-szabályok tárgyi és személyi hatályától, pontosabban ezek részben átfedik egymást. Tekintettel arra, hogy a két szabályrendszer eltérő sorsot rendel a hatálya alá tartozó adatoknak (dokumentumoknak), a látszólagos ellentmondást úgy tudjuk feloldani, ha a megismerés és terjesztés szabadságát biztosító szabályokra – a

²⁸ Lásd például a 1330/K/2008-3. vagy a 107/P/2007-3. számú állásfoglalásokat.

²⁹ PSI Irányelv 1. cikk, 3. bekezdés.



releváns adatok tekintetében – ráépítjük a hasznosítási szabályokat oly módon, és csakis oly módon, hogy ezzel a megismerés és terjesztés szabadsága ne sérüljön.

A PSI Irányelv szabályai csak a közérdekű adatok meghatározott körére vonatkoznak, rendelkezéseit csak ezekre kell alkalmazni, ám ezen adatok tekintetében sem eshet az Irányelv következtében korlátozás alá a megismerés és terjesztés szabályozása. Az Irányelv tehát azt célozza, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságával élve megismert (és esetleg terjesztett) adatokat tovább is lehessen hasznosítani, akár kereskedelmi célra is. A PSI Irányelv tehát a felhasználásról és nem a hozzáférésről szól.

Azt azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Magyar Köztársaságban az Irányelv hatálya alá tartozó adatok nagy részéhez való hozzáférést az információs szabadság joganyaga biztosítja. Az Irányelv szabályai így csak az egyébként már hozzáférhetővé tett adatok hasznosíthatóságára értendők, hiszen a hozzáférési szabályok nem tartalmaznak garanciát az adatok hasznosíthatóságára is. Az Irányelv tehát az olyan országokban, így Magyarországon is, ahol hatékony információs szabadság-szabályozás létezik, csupán ez utóbbiakat teremti meg.

Az Avtv. szabályai nem szólnak az adatok hasznosításáról, ugyanakkor – mint az fentebb már említettük – a közérdekű adatok terjesztése alkotmányos jog. Ebből következően értelmezni szükséges a terjesztés szabadsága és az adatok hasznosíthatósága egymáshoz való viszonyát is. Itt arra kell felhívunk a figyelmet, hogy az információs szabadság a megismerés és terjesztés indokaira tekintet nélkül biztosított az Alkotmány által, a megismerés és terjesztés szabadsága tehát nem célhoz kötött, a közérdekű adat megismerésének semmilyen érintettség vagy érdek nem feltétele. A pusztán kíváncsiság éppúgy megfelelő motiváció, mint az, ha valaki az így megismert közérdekű adatot a közéleti véleménynyilvánítása során terjeszteni kívánja. „Nem a polgárnak kell az információs szerzés iránti érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.”³⁰ „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem saját jogos érdekei érvényesítése vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. [...] A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.”³¹ Az Alkotmánybíróság tehát a közérdekű adatok köz- és magáncélú felhasználását egyaránt az információs szabadság fogalmi körébe vonja, annak alapjogi minőségét állapítva meg.

Összhangban van az Alkotmánybíróság álláspontjával az adatvédelmi biztos már említett eseti állásfoglalása is, amelyben a biztos a következőket fogalmazta meg: „A 'terjesztés' pontos jelentése ugyan a jogszabályok, a jogirodalom vagy az Alkotmánybíróság gyakorlata által nem meghatározott, azonban az Avtv. rendelkezései, szabályozási elvei alapján kijelenthető, hogy nem csupán a tájékozódáshoz való jogról, a közérdekű adatok megismerhetőségéről van szó, hanem arról, hogy ezek az információk szabadon, bármely célra (magáncélra, egyéni érdekből is)

³⁰ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

³¹ 19/1995. (III. 28.) AB határozat.



felhasználhatóak, másokkal közölhetőek, más honlapokon, sajtóban közzétehetőek, hasznosíthatók.”³² E tekintetben tehát az adatvédelmi biztos gyakorlata is az információs szabadságnak a megismerés és terjesztés céljára tekintet nélküli, alanyi jogi jellegén alapul.

III.2. Díjmentes vagy üzleti alapú közérdekű adat-szolgáltatás?

Noha a fentiekben hangsúlyoztuk, hogy a közsféra adatainak a megismerhetősége, illetve további felhasználása tekintetében a közérdekű adatok nyilvánosságáról (ezen belül az elektronikus információs szabadságról) szóló törvények és a PSI Irányelv eltérő aspektusból foglalkoznak egy nagyrészt egymást átfedő adatkör sorsával – következésképpen a jelen tanulmány és az irányelv implementálását célzó szakmai és jogszabály-előkészítési anyagok készítésének a célja is szükségszerűen eltérő –, mégis van egy olyan problématerület, amely mindkét megközelítés szempontjából releváns. Ez a problématerület az adatok hozzáférhetőségének az ingyenessége kérdésében alakult ki, és témánk szempontjából azért releváns, mert érinti a proaktív elektronikus közzététel terjedelmét és feltételeit. Közelebbről megvilágítva: a probléma annak a határvonalnak a kijelölésében áll, hogy meddig tart a közérdekű adatok díjmentes hozzáférhetőségének a biztosítására vonatkozó kötelezettség, és ettől kezdve lehet a hozzáférés biztosítását díjfizetéshez kötni, azaz ettől kezdve lehet az adatok megismerhetőségét mintegy üzleti alapon nyújtott szolgáltatásként biztosítani.

Az alapprobléma az adatigénylések és a proaktív közzététel területén egyaránt jelentkezik, illetve egyaránt jelentkezett már a papíralapú hordozón teljesített adathozzáférések és a ma jellemzően elektronikus úton teljesített adathozzáférések területén. A vita azonban az ingyenes hozzáférést igénylők és a díjfizetést szorgalmazó közérdekű adat-kezelő szervezetek között eltérő érvekkel zajlik az adatigénylések és a proaktív közzététel esetében. Egyedi adatigénylések esetében a vita – leegyszerűsítve – így összegezzük: az adatigénylő álláspontja szerint „a közfeladatot ellátó szervezet a mi pénzünkben tartják fenn, miért fizessünk kétszer a közérdekű adatokért?”, míg az adatok kezelői szerint „a mi feladatunk a köz szolgálata, nem érünk rá *egyedi* adatigénylésekkel foglalkozni.” A proaktív közzététel területén az adatokhoz ingyenesen hozzáférni kívánók érvelése hasonló, az adatok kezelőinek érvelése viszont eltérő: „közpénzből a működésünknek csak egy része finanszírozható, a költségvetésünk rákényszerít az adatkereskedelemre.” (Hozzáteesszük, az ilyen szervezetek tevékenységét szabályozó jogszabályok, ha nem is kényszerítik, de legalább is ösztönzik e szervezetet az olyan vállalkozási tevékenységre, amely az adatok díjfizetés ellenében való szolgáltatását implikálja.)

a) Az adatvédelmi biztos alap-állásfoglalása

E vitákat az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiban és egyes jogszabály-alkotási kísérletekben is nyomon követhetjük. Az adatvédelmi biztos gyakorlatában ebben a kérdéskörben irányadó a Magyar Geológiai Szolgálat főigazgatójának kérdéseire 1998-ban megfogalmazott eseti

³² 1331/K/2008-3. számú állásfoglalás.



állásfoglalása.³³ Ebben a biztos az érvelését az Avtv. azon rendelkezéseire alapozta, amelyek szerint maga a közérdekű adat ingyenes, azonban lehetőség van arra, hogy az adatszolgáltató – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségtérítést állapítson meg. Leszögezte, hogy a költségtérítés mértéke nem lehet irreálisan magas, elriasztó hatású, valamint hogy a költségek reális korlátok között tartásához a nyilvánosság kontrollja is szükséges, mivel az irreálisan magas tarifák alkalmazása megakadályozhatja az információszabadság érvényesülését. Kijelentette, hogy a közérdekű adat költsége maga is közérdekű adat, és célszerű a költségszámítás alapjait a belső adatkezelési, illetve a közérdekű adatkérések teljesítésére vonatkozó szabályzatban is rögzíteni.

Irányadó az adatvédelmi biztos állásfoglalása a tekintetben is, hogy kijelentette: a közérdekűség elsősorban az *alapadatokra*, valamint az adatok kezelőjének *alaptevékenységéhez tartozó, amúgy is rendelkezésre álló feldolgozott* adatokra vonatkozatható. Kijelentette azt is, hogy az adatok kivonatolására, összesítésére, feldolgozására, aggregátumok készítésére – ha az nem tartozik a közfeladatot ellátó szerv alapfeladatához vagy nem áll eleve rendelkezésre – a közérdekű adatok kezelője nem kötelezhető.³⁴ Ebből levonható az az általános következtetés, hogy a közérdekű adatok kezelőjének alaptevékenységéhez tartozó adatokhoz (vagy az amúgy is rendelkezésre álló, külön előállítást nem igénylő feldolgozott adatokhoz) képest jelentős hozzáadott értéket képviselő adatokért, avagy ilyen adatokat tartalmazó szolgáltatásokért az adatok kezelője díjazást állapíthat meg, ez azonban nem mehet az alapadatok ingyenes szolgáltatásának rovására.

Fontos további megállapítása az állásfoglalásnak, hogy a közérdekűség és a szerzői jog konfliktusában az utóbbi csak leszűkítve értelmezhető: a létrejött mű szabad felhasználása korlátozható, az annak *nyersanyagát* képező közérdekű adatok megismerése és terjesztése azonban általánosságban nem. Több, közérdekű adatokat kezelő szerv igyekezett az elmúlt években az alaptevékenysége során előállított közérdekű adatokat szerzői jogi védelem alá helyezni és ingyenes hozzáférhetőségüket ilyen alapon korlátozni.³⁵

Természetesen a biztos hivatkozott állásfoglalása az akkori hatályos jogszabályi környezet rendelkezéseinek keretében, a hatályos jogszabályi rendelkezések együttes értelmezésével nyújtott értelmezést a közérdekűségen alapuló ingyenes adatszolgáltatás és a díjfizetés ellenében történő adatszolgáltatás legális határainak a kijelölésében. Megállapította azonban, hogy mindenképpen szükséges a szabályozás módosítása és kiegészítése, vagyis az akkori

³³ Állásfoglalás: a Geológiai Szolgálat közérdekű adatokat kezel; a közérdekű adatkérő nem jogosult ezen adatok piaci értékesítésére, a közérdekű adatok szolgáltatásának jogszerű költségei megtérítendőek (453/K/1997 számú ügy).

³⁴ Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy az Avtv. időközben történt módosítása már kötelezettségként határozza meg a dokumentumok anonimizálását: amennyiben a megismerni kívánt dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, azt a számára készített másolaton a közfeladatot ellátó szervnek felismerhetetlenné kell tennie. [Avtv. 20. § (4) bekezdés]

³⁵ Lásd az Országos Meteorológiai Szolgálat alább elemzett példáját. Az OMSz honlapjának impresszuma a meteorológiai adatokat a szerzői jog hatálya alá tartozónak tartja, lásd:

http://www.met.hu/admin/descript/ismerteto.php?tema=copyright_ism.

Hasonló példa az elmúlt években az igazságügyi és rendészeti miniszter vitája az adatvédelmi biztossal a Cégek közlőny adatainak nyilvánossága ügyében, lásd:

http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=1663_K_2007&nyomtat=1



szabályozási környezet nem adott megfelelő eligazítást az adatok kezelőinek az ingyenesség és az üzleti jellegű adatkereskedelem határainak meghatározásában.

Továbbra is irányadónak tartjuk a biztos azon állásfoglalását, miszerint a közérdekűség elsősorban az alapadatokra vonatkozatható – ma azonban éppen az alapadatok előállítása és karbantartása igényel olyan forrásokat, amelyeket az állam nem biztosít a szervek költségvetésében, és amelyeket ezért a szervek kénytelenek üzleti jellegű tevékenységből fedezni. Több, egyértelműen közfeladatot ellátó, közérdekű alapadatokat gyűjtő, illetve előállító szervezet esik ebbe a kategóriába, például a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Meteorológiai Szolgálat, a térinformatikai adatok kezelői, illetve a Magyar Távirati Iroda. E szervek tevékenységének szabályozása az adatszolgáltatás tekintetében ellentmondásos, s maga a jogalkotási folyamat is hűen tükrözi a közérdekű adatok nyilvánossága és a költségvetési és üzleti érdekek ellentétét, illetve az utóbbiak érvényesítését célzó lobbierjét.

b) Meteorológiai adatok

A hivatkozott adatvédelmi biztos állásfoglalás óta született jogszabályok között az Országos Meteorológiai Szolgálatról szóló 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet egyértelműen tükrözi a hivatkozott jogértelmezést és iránymutatást. Megállapítja, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSz) állami feladatként végzi tevékenységét, valamint előírja, hogy a Szolgálat „rendszeres tájékoztatást nyújt az interneten keresztül a legfontosabb meteorológiai alapadatokról és azok alapján készített rövid, közép- és hosszú távú meteorológiai előrejelzésekről”.³⁶ A kormányrendelet emellett lehetővé teszi, hogy a Szolgálat – alapfeladatainak ellátását nem veszélyeztetve – kérelem alapján és *ellenérték fejében* alaptevékenységét kiegészítő szolgáltatási és – a költségvetésben tervezett összkiadásainak 10%-áig – vállalkozási tevékenységet végezzen, s e tevékenységek ellenértéke a Szolgálat bevételeit képezzék.³⁷

Úgy tűnik tehát, hogy az OMSz esetében a szabályozás meghúzta a szükséges határvonalat az ingyenesen és a díjfizetés ellenében szolgáltatott adatok köre között. 2009 októberében azonban az OMSz díjkötelessé tette a honlapján addig díjmentesen elérhető radarképeket, amelyek az OMSz mérőhálózatának adataiból származnak. Ez a lépés újból elindította a vitát arról, hogy hol húzódik az alapadatok, illetve az alaptevékenység határa. Bírálti szerint a lépés közvetlen célja, a konkurencia ellehetetlenítése volt, vagyis azon versenytársak pozícióinak a rontása, amelyek a szóban forgó alapadatok feldolgozásával, illetve értékesítésével üzleti nyereséget realizálnak, és ezzel csökkentik az OMSz bevételeit, mégpedig azokat a bevételeket, amelyeket az OMSz éppen az alapadatok előállítására szolgáló mérőhálózat fenntartására és fejlesztésére fordít.

Meg kell jegyeznünk, hogy a fentebb hivatkozott adatvédelmi biztos állásfoglalás azon megállapítását, miszerint „*az ingyenesen – vagy a keresés és másolatkészítés költségéért – bárki számára hozzáférhető közérdekű adatok 'értékesítése', anyagi ellenszolgáltatásért történő továbbadása jogszerűtlen és ellentétes a hatályos szabályozással*”, a mai szabályozási

³⁶ Korm. rendelet 2. § (1) bek. g) pont.

³⁷ Korm. rendelet 3. § (1)-(2) bek.



környezetben, különösen a PSI Irányelv szellemében sommás megközelítésnek tűnik, és nem tartható teljes mértékben elfogadhatónak, különösen a hozzáadott értéket tartalmazó szolgáltatás értékesítése esetében.

c) Térinformatikai adatok

A meteorológiai adatokkal ellentétben a térinformatikai alapadatok esetében a jogalkotás nem követte az adatvédelmi biztos – korábbi és újabb – állásfoglalásait és érvelését. Az ügyet a biztos a 2008. évről szóló beszámolójában „az év egyik legtöbb tanulsággal szolgáló ügyének” minősítette.

Az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra kialakításáról szóló 2007/2/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (INSPIRE) rendelkezéseinek implementálása szükségessé tette a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) módosítását. Az irányelv szerint a tagállamoknak egységes elektronikus térinformációs rendszert kell létrehozniuk.

A Kvt. módosítását előkészítő szakmai viták során az adatvédelmi biztos számos esetben hangsúlyozta, hogy Magyarországon a térinformatikai adatok közérdekű adatoknak minősülnek, amelyek megismerésére az Avtv. szabályai vonatkoznak. A hazai jogalkotó ezért a térinformatikai adatok megismerését az irányelvre hivatkozva sem kötheti díjfizetéshez.³⁸

Az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat³⁹ figyelmen kívül hagyta az adatvédelmi biztos álláspontját,⁴⁰ ezért a biztos az Országgyűlés Környezetvédelmi bizottságához fordult, amely elfogadta a biztos álláspontját, és annak érvényesítése érdekében a bizottsági módosító indítványt terjesztett elő.⁴¹ Az indítványt az Országgyűlés megszavazta. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter azonban, kihasználva a Házsabály által nyújtott lehetőségeket, zárószavazás előtti módosító javaslatként⁴² benyújtotta azt a szövegrészt, amelyet az adatvédelmi biztos kezdettől fogva kifogásolt és az Avtv. rendelkezéseivel ellentétesnek tartott. A miniszter zárószavazás előtti módosító indítványát az Országgyűlés megszavazta.

Az adatvédelmi biztos 2008. évi beszámolójában az ügyet elemezve nemcsak a törvénymódosítási eljárás módját tette szóvá, hanem a hatályos szabályozás ellentmondásait is. Megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályait megalkotó törvényhozók nem számoltak sem azzal, hogy a közsféra kezelésében jelentős és igen költségesen létrehozott és fenntartott adatbázisok is vannak, sem pedig azzal, hogy az ezen adatbázisokat kezelő közfeladatot ellátó szervek működését a központi költségvetés esetenként csak részben, vagy egyáltalán nem finanszírozza, működésüket ezért kénytelenek részben vagy egészben adatkereskedelem révén fedezni. A jelenlegi helyzetet értékelve az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a jogalkotásnak a következő lehetőségek közül kell választania: „A jogalkotó a költségvetési szabályok átalakításával vagy biztosítja valamennyi közfeladatot ellátó szerv

³⁸ Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2008, 150. o.

³⁹ T/6442. számú törvényjavaslat.

⁴⁰ 782 /J/2008 számú ügy.

⁴¹ T/6442/27. számú módosító javaslat.

⁴² T/06442/31. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.



*működési költségeit, s ezzel lehetővé teszi, hogy azok az Avtv. szabályai szerint – legfeljebb az adatközléssel összefüggésben felmerülő költségek (másolás, postázás) felszámításával – szolgáltatassák a kezelésükben lévő közérdekű adatokat, vagy az Avtv. módosításával meghatározott adatfajták, adatbázisok nyilvánosságára eltérő szabályokat állapít meg. A jelenlegi törvényi kollíziók – különös tekintettel arra, hogy alkotmányos jogról van szó – egy jogállamban nem tarthatók fenn.*⁴³

d) *Az Eitv. és a közzététel ingyenessége*

Az elektronikus információszabadságról szóló jogszabályok – az Eitv. és a kapcsolódó kormány- és miniszteri rendelet – az ingyenesség határvonalának kijelölését csak közvetve segítik elő. Az Eitv. rendelkezései ugyanis az elektronikus úton teljesítendő proaktív közzétételi kötelezettség terjedelmének *minimumát* határozzák meg: azt az adatkört, amelyet mindenképpen nyilvánosságra kell hozni a szerv honlapján. A közzététel díjmentessége már a törvény célját meghatározó rendelkezésben is szerepel,⁴⁴ az értelmező rendelkezések között pedig a „közzététel” fogalmának meghatározása a díjmentességet kritériumként tartalmazza.

Az Eitv. lehetőséget nyújt egyedi közzétételi listák készítésére,⁴⁵ valamint arra is, hogy az érintett szerv az Eitv. vagy más jogszabály által kötelezően közzéteendővé nem tett adatokat is nyilvánosságra hozza a honlapján,⁴⁶ összhangban az Avtv. általános szabályaival.⁴⁷ Mivel a közzététel fogalmát az Eitv. többek között a díjmentesség kritériumához köti, nyilvánvalóan ezek a kötelezően nem közzéteendő, de mégis közzétett adatok is csak díjmentesen hozhatók nyilvánosságra az Eitv. vonatkozó rendelkezése alapján. Ez azonban nem tiltja meg az adatok kezelőjének, hogy a kötelezően közzéteendővé nem tett adatokat díjfizetés ellenében tegye hozzáférhetővé a honlapján.

A jelenlegi gyakorlatban az adatok honlapon történő hozzáférhetővé tételében két olyan jellemző megoldás tapasztalható, amelyek alkalmasak a honlap látogatóinak elbizonytalanítására, az elektronikus információszabadság és általában közérdekű adatok nyilvánossága határainak elmosására. Az egyik megoldás az, hogy a közfeladatot ellátó szerv honlapjának nyitóoldalán egyes információk részlegesen vagy kivonatossan, ingyenesen elolvashatók vagy kimásolhatók, a „Tovább” vagy „Bővebben” gombra kattintva azonban a látogató regisztrációhoz és/vagy díjfizetéshez kötött oldalra jut. Ez a technika (az üzleti világból ismert marketing – vagy kevésbé eufemisztikusan: „beetelési” – technikája) alkalmas arra, hogy a látogató elől elrejtse a díjmentesen szolgáltatott vagy szolgáltatandó közérdekű adatok körét, meghatározásuk kritériumait.

A másik, a látogató elbizonytalanítására alkalmas megoldás az, amikor a honlap üzemeltetője egy „Közérdekű adatok” vagy hasonló című rovatban elkülönítve teszi közzé az Eitv. által kötelezően közzéteendő, esetleg ezt a kört meghaladó adatait. Ezzel azt a látszatot kelti, hogy kizárólag az

⁴³ Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2008, 151. o.

⁴⁴ Eitv. 1. §.

⁴⁵ Eitv. 6. § (3) bekezdés, lásd ehhez a hatályos szabályozást ismertető 1.1. fejezetet.

⁴⁶ Eitv. 3. § (7) bekezdés.

⁴⁷ Avtv. 19. § (2) bekezdés.



minősül közérdekű adatnak, amit a „Közérdekű adatok” vagy hasonló című rovat tartalmaz, holott a honlap számos más közérdekű adatot is tartalmaz, amelyek díjmentes megismerésére jogosult a látogató. Ez a megoldás implicite nagyobb lehetőséget ad az adatok kezelőinek, hogy a „Közérdekű adatok” vagy hasonló című rovatokban nem szereplő adatok hozzáférhetőségét regisztrációhoz és/vagy díjfizetéshez kösse. Ugyanakkor éppen a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet írja elő, hogy a közzétételi listák által előírt adatokat tartalmazó jegyzékre vagy felületre mutató hivatkozást a honlapon jól látható módon, „Közérdekű adatok” elnevezéssel kell elhelyezni. **E konfliktus feloldására javasoljuk, hogy a jogalkotó „Közérdekű adatok” elnevezés helyett inkább az „e-információszabadság” elnevezést részesítse előnyben; ez az elnevezés nem alkalmas a honlapra látogató megtévesztésére, és nem ad lehetőséget az adatszolgáltatással kapcsolatos visszaélésekre.**

Mindezeket figyelembe véve – megerősítve az adatvédelmi biztos egy évtized során képviselt álláspontját – úgy látjuk, hogy **a jogalkotónak továbbra is sürgető adóssága az Avtv. hatályos szabályai alapján közérdekű adatként ingyenesen hozzáférhető adatok és a díjfizetéshez köthető hozzáférésű adatok körének elválasztása, a határvonal pontos meghatározása.** Az elválasztás, illetve a határvonal meghatározása közvetve érinti az Eitv. proaktív közzétételi kötelezettségét is, különös tekintettel a statikus közzététel szabályai mellett előírt dinamikus közzétételi kötelezettségre.



IV. A problémák és megoldási javaslatok rendszere

A kutatás során készített interjúk és elemzett dokumentumok nagyon heterogén problématerképet tártak elénk. A problématerkép átláthatósága, valamint a tanulmány követhetősége érdekében fontosnak tartjuk a problémák valamilyen szempont szerinti rendszerezését. Tekintettel a problémák vegyes jellegére, több szempont is kínálkozott a csoportosításra.

Vannak olyan, az Eitv. érvényesülését akadályozó tényezők, amelyek valamennyi általunk meginterjúvált szervnél jelentkeznek (ilyen a felelős tisztviselő hiánya által eredményezett elaprózódó felelősség), és vannak, amelyek csak egy-egy szerv vonatkozásában eredményezik a törvény akadozó végrehajtását (például a közzétételi szabályzatok hiánya). Elhatárolhatók a problémák a normatív – nem normatív dichotómia mentén, azaz megkülönböztethetők úgy is, hogy melyek azok a problémák, amelyek tisztán a szabályozás hiányosságaira, hibáira vezethetők vissza (például a szabályozás átláthatatlansága), és melyek azok, amelyek a szabályozáson kívüli tényezőkből eredeztethetők (ide sorolhatók például a honlapok kialakításával kapcsolatos problémák). E distinkció alapján akár a megoldási javaslatok mentén is csoportosíthatók a problémák úgy, hogy különválasztjuk azokat a problémákat, amelyek megoldásai a szabályozásban keresendők, és azokat, amelyek megoldása nem a jogalkotótól várható. Valamennyi fenti szempont alkalmas lett volna a feltárt problémák rendszerezésére, mi mégis egy harmadik szempont szerinti csoportosítás mellett döntöttünk.

A tanulmányban a problémákat két fő csoportra bontjuk. Az első csoportban az érvényesülés általános problémáit tárgyaljuk: azokat a problémákat, amelyek megítélésünk szerint általános jelleggel rontják le az elektronikus információszabadság szabályozásának érvényesülését, úgymint a szabályozás átláthatatlansága, az információs tisztviselő hiánya, a közzétételi szabályzat vagy a szabályozás kikényszeríthetőségének a hiánya. A második csoportba azok az általunk azonosított problémák, hiányosságok kerülnek, amelyek ugyan nem veszélyeztetik a hatályos szabályozás érvényesülését, de amelyek orvoslása szerintünk jobb szabályozáshoz, így az elektronikus információszabadság teljesebb megvalósulásához vezethet.

Azért döntöttünk emellett a csoportosítás mellett, mert ezzel a rendszerrel egyfajta súlyozást is végzünk. Értelemszerű, hogy a szabályozás érvényesüléséhez a jogalkotónak mindeneke előtt azokat a problémákat kell megoldania, amelyek általános jelleggel rontják vagy ronthatják le az elektronikus információszabadság hazai megvalósulását, jogi garanciákat tehát elsősorban ezeken a területeken kell teremteni. Ha a jogalkotó ezeket a problémákat megoldja, azok kiküszöbölésére jogi garanciákat vezet be, jelentősen mértékben elősegíti a törvény szabályainak hatályosulását. Csakis ezt követően érdemes gondolkodni minden további, általunk javasolt előrelépésben.

A problémákhoz konkrét vagy alternatív jellegű megoldási javaslatokat rendelünk. A megoldási javaslatok megfogalmazásánál mindig egyértelműen jelezzük, hogy azok megoldását normatív vagy nem normatív eszköz útján tartjuk-e megvalósíthatónak. Normatív megoldási javaslat alatt a jogalkotás útján elérhető megoldásokat, a jogalkotó által beiktatható garanciákat értjük, a nem normatív eszközök pedig a jogalkotáson kívüli lehetséges megoldásokat fedik le.



V. A szabályozás érvényesülésének általános problémái

A fenti csoportosítás értelmében az érvényesülés általános problémái alatt azokat a problémákat értjük, amelyek álláspontunk szerint ma az elektronikus információszabadság-szabályozás érvényesülésének legfőbb akadályait jelentik. Megfordítva a gondolatot: úgy véljük, ha az itt tárgyalt problémák megoldódnának, az jelentősen lendítene az elektronikus információszabadság szabályainak érvényesülésén. Először az átlátható szabályozás követelményével, mint a szabályozás érvényesülésének elengedhetetlen feltételével foglalkozunk, majd azokat a garanciákat tárgyaljuk, amelyek hiánya lyukat üt az elektronikus információszabadság-szabályozás hálóján. Vannak olyan garanciák, amelyek jogszabályaink szerint ugyan léteznek, ám tényleges hiányuk vagy diszfunkcionális működésük miatt nem töltik be rendeltetésüket, és vannak olyan garanciák is, amelyek megalkotása – bár annak igénye már sokszor felmerült – még mindig várat magára.

V.1. Nehezen átlátható szabályozás

Nem az elektronikus információszabadság érvényesülésének garanciái, hanem annak elengedhetetlen feltételei között tartjuk számon a világos, könnyen átlátható szabályozás követelményét. Ha a különböző jogszabályok által teremtett párhuzamos közzétételi kötelezettségek nincsenek összhangban, illetve ha e jogszabályi rendelkezések egymáshoz való viszonya nem tisztázott, továbbá ha nem egyértelműek bizonyos törvényi előírások, az nehezíti az érintett jogszabályok rendelkezéseinek a betartását, adott esetben utat nyithat a közzétételre kötelező rendelkezések szabotálásának. Az alábbiakban ezért az elektronikus információszabadság szabályozásának néhány olyan pontjára hívjuk fel a figyelmet, ahol megítélésünk szerint sérül a világos szabályozás követelménye.⁴⁸

V.1.1. Az Eitv. és az elektronikus közzétételt előíró szektorális jogszabályok viszonya

Ismeretes, hogy az elektronikus információszabadság intézményesítése már az elektronikus információszabadság törvény megszületése előtt megkezdődött: számos jogszabály rendelkezett bizonyos közérdekű adatok internetes nyilvánosságra hozataláról, és a folyamat máig nem ért véget: az Eitv. elfogadása óta is születnek új, illetve változnak az elektronikus közzétételre kötelező szabályok. Ilyen jogszabályok születésének az Eitv. nemhogy nem szabja gátját, hanem felhatalmazást is ad úgynevezett „különös közzétételi lista” készítésére, amikor úgy rendelkezik, hogy jogszabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat egyéb közzéteendő adatokat is.⁴⁹ Bár a külön jogszabályok által teremtett közzétételi kötelezettségek ésszerűtlen inflálódása is vezethet átláthatósági nehézségekhez, az efféle jogszabályi rendelkezések megszületése mégis kívánatos, hiszen

⁴⁸ A szabályozás átláthatóságát nehezítő rendelkezések azonosításához jelentős segítséget kaptunk az általunk meginterjúvált szervezetek munkatársaitól.

⁴⁹ Eitv. 6. § (3) bekezdés.



megalkotásukkal folyamatosan bővül a proaktív módon nyilvánosságra hozott közérdekű adatok köre.

Ami az Eitv. és a külön jogszabályok által előírt kötelezettségek egymáshoz való viszonyát illeti, a törvény szövegezéséből, a közzétételi listák (az Eitv. által meghatározott „általános közzétételi lista” – és a más jogszabály által bevezethető „különös közzétételi lista”) elnevezéséből is kitűnik, hogy az elektronikus információszabadság törvény, illetve a más, szektorális jogszabályok által előírt közzétételi szabályok az általános és különös viszonyban állnak egymással. Az elektronikus információszabadság törvény a közzétételi kötelezettség minimumát és alapvető szabályait adja, tulajdonképpen egy általános törvényi standard. Ennél szigorúbb (például szorosabb határidőhöz kötött) kötelezettségeket természetesen bármely jogszabály előírhat, és bármely jogszabály bővítheti a kötelezően közzéteendő adatok körét is. Amennyiben pedig valamely, az Eitv.-ben meghatározott, kötelezően közzéteendő adatra más jogszabály az Eitv.-től eltérő közzétételi szabályt határoz meg, akkor a *lex specialis derogat legi generali* elv alapján a külön jogszabály kell, hogy alkalmazásra kerüljön. Ezért is értelmezhető nehezen az Eitv. azon rendelkezése, amely úgy szól, hogy „az Üvegzséb törvény⁵⁰ által meghatározott közzétételi kötelezettséget az elektronikus információszabadság törvény szerinti közzétételi kötelezettséggel együtt, a közzététel módjának az Eitv.-ben meghatározott feltételei szerint kell teljesíteni”.⁵¹

A törvényalkotási eljárás egy kései pontján – kapcsolódó módosító javaslattal⁵² – bekerült rendelkezés indokolása szerint az azonos felületen és azonos módon való közzététel segíti a közzétett adatok egységesítését és kereshetőségét. A közzététel egységesítésének a gondolata semmiképpen sem elhibázott, de érthetetlen, hogy ha a törvényhozó a speciális jogszabály által előírt rendelkezések helyett az Eitv. által előírt közzétételi formát, szabályokat akarta alkalmazni, akkor arról miért az elektronikus információszabadságról szóló törvényben, és miért nem az Üvegzséb törvény által módosított államháztartásról szóló törvényben (Áht.)⁵³ utalt. A rendelkezés ugyanis megbontja a fent említett szabályozási szerkezetet: itt ugyanis a különös szabálynak (az Áht. szabályainak) kellene felülírnia az általános szabályt, azaz az egymással ellentétes rendelkezések közül a különös szabálynak kellene érvényesülnie; az Eitv. 6. § (8) bekezdése azonban szembemegy ezzel az alapelvvel, és az elektronikus információszabadság törvény szerinti közzétételi szabályokat rendeli alkalmazni a speciális törvények által előírt szabályok alkalmazása helyett. A jogalkotó csak akkor alkalmazhatta volna ezt a megoldást (de még akkor is felrúgta volna a szabályozás logikáját), ha egyúttal hatályon kívül helyezi az Áht. által előírt, a közzététel módjára és határidejére vonatkozó szabályokat, így ugyanis legalább feloldotta volna a kollíziót a két jogszabály között. Mivel azonban ezt nem tette, jelenleg ugyanazon a jogforrási szinten több egymással ellentétes előírás van érvényben.

⁵⁰ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének a bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény, amely több különböző törvénybe (így az államháztartásról, a koncesszióról, a közbeszerzésről stb. szóló törvényekbe) ültetett be az átláthatóságot szolgáló rendelkezéseket.

⁵¹ Eitv. 6. § (8) bekezdés.

⁵² T/16350/69.

⁵³ 1992. évi XXXVIII. törvény.



A jelenleg létező konstrukcióban az Üvegseb törvény által módosított államháztartásról szóló törvény és az elektronikus információszabadság törvény sem a közzététel határideje, sem pedig a közzéteendő adatok frissítésének gyakorisága tekintetében nincs összhangban egymással, továbbá a két törvény alapján külön-külön közzéteendő gazdálkodási adatok köre majdnem tökéletesen átfedi egymást. Mindez értelmezési nehézséget, bizonytalanságot okoz. Az egymást átfedő, illetve egymással ellentétes szabályozásból eredeztethető értelmezési nehézségeket ugyan jól láthatóan érzékelt a jogalkotó – hiszen ezért alkotta meg az Eitv. 6. § (8) bekezdését – álláspontunk szerint azonban a szabályozásból fakadó ellentmondásokat másféleképpen kellett volna rendezni, a jelenlegi megoldáson ugyanis nem lehet kiigazodni. Ezt az alábbi példán mutatjuk be.

Az egyik ellentmondás az Áht. és az Eitv. között, hogy az államháztartás pénzeszközeinek a felhasználásával kötött szerződésekkel kapcsolatos gazdálkodási adatok közzétételére az Áht. csupán a szerződés létrejöttétől számított 60 napot biztosít,⁵⁴ míg az Eitv. alapján ezeket az adatokat elegendő negyedévente frissíteni.⁵⁵ Tekintettel arra, hogy az Eitv. idézett 6. § (8) bekezdése értelmében az Eitv. szerinti közzétételi szabályokat kell követni, a szerződéssel kapcsolatos gazdálkodási adatokat csak negyedévente kell közzétenni. Így – az Eitv. 6. § (8) bekezdése miatt – a szorosabb határidőt szabó Áht. rendelkezés, bár az továbbra is hatályban maradt, értelmét veszti. Ez azt a helyzetet idézi elő, hogy amennyiben a kötelezett szerv az Eitv. rendelkezéseit követi, nem felel meg az Áht. előírásainak, pedig az a törvény éppúgy vonatkozik rá, ahogy az elektronikus információszabadságról szóló törvény. Ahhoz, hogy mindkét törvény előírásának megfeleljen, az Áht. szigorúbb közzétételi szabályait kellene alkalmaznia – hiszen a 60 napos határidő betartásával nemhogy eleget tesz, de túl is teljesíti az Eitv. szerinti negyedéves közzétételt – csakhogy az Eitv. 6. § (8) bekezdése ezzel pont ellentétesen, az Eitv. szabályait tartja a követendőnek.

Nem könnyű tehát kiigazodni az egymást átfedő, rosszabb esetben egymással ellentétes szabályok között. Mindez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a kötelezett szervezeteknek kell a különböző, egymással azonos vagy éppen ellentétes törvényi rendelkezéseket összevetni és értelmezni, holott az egymást átfedő szabályok összefésülése, illetve az ellentétek feloldása kétségtelenül a jogalkotó feladata.

Az elektronikus információszabadság érvényesülése érdekében ezért elengedhetetlennek tartjuk összehangolni az elektronikus információszabadság törvény és a más jogszabályokban meghatározott közzétételi kötelezettségeket. A szabályok összehangolásakor pedig az alábbiakra kell figyelemmel lenni:

1. Meg kell szüntetni az Eitv.-ben meghatározott adatkörökre vonatkozó, más jogszabályban előírt közzétételi kötelezettséget, azaz **a külön jogszabályoknak csak azon adatok közzétételét szabad előírniuk, amelyek nem szerepelnek az Eitv. által meghatározott általános közzétételi listában.** Ez egyrészt átláthatóbbá teszi a kötelezett szervek számára a közzéteendő adatok körét, másrészt elkerüli a duplikált

⁵⁴ Áht. 15/B. § (1) bekezdés.

⁵⁵ Eitv., melléklet III.4.



szabályokból adódó veszélyeket. Ha ugyanis ugyanaz az adatkör több jogszabályban is rögzítésre kerül, a szabály esetleges módosításánál valamennyi jogszabálynak módosításra kell kerülnie; ez azonban gyakran elfelejtődik, tehát míg az adatkör az egyik jogszabályban módosításra kerül, a másikban már nem. Ez oda vezethet, hogy a korábban azonos rendelkezésekből egymásnak ellentmondó rendelkezések születnek, ami újabb értelmezési nehézségeket szülhet.

2. Az egységes szabályok szerinti közzététel a gyakorlat egyszerűsödésével jár, a jogalkotónak azonban nem az Eitv.-ben, hanem az egyes külön jogszabályokban kell rendeznie, hogy a speciális adatkör közzététele során az Eitv. közzétételi szabályait vagy speciális közzétételi szabályokat kell alkalmazni. Az Eitv.-ben csupán az Eitv. szubszidiárius hatályát lehet rögzíteni, azaz az elektronikus információszabadságról szóló törvényben csak arról rendelkezhetne a törvényhozó, hogy **az Eitv. közzétételi szabályai csak annyiban alkalmazandók a külön jogszabályok által előírt adatok közzétételére, amennyiben azok eltérően nem rendelkeznek.**
3. Az egyes külön jogszabályok megalkotásakor, illetve módosításakor pedig a jogalkotónak figyelnie kell arra, hogy amennyiben az Eitv. szerinti közzététel szabályait rendeli alkalmazni, el kell törölnie (vagy eleve nem szabad előírnia) speciális közzétételi szabályokat. Ha azonban ilyen speciális (például szigorúbb közzétételi határidőt meghatározó) közzétételi szabályokat előír, akkor nem rendelheti el (az Eitv.-ben egyébként sem, de a külön jogszabályban sem) az Eitv. szerinti közzétételi szabályok alkalmazását, mert azzal nemcsak, hogy lehetetlenné teszi a különböző szabályok közötti eligazodást, de ráadásul egy jogszabályi kollíziót is előidéz, amelyben a kötelezett szerv nem tud eleget tenni valamennyi, rá vonatkozó jogszabályi előírásnak.

Bíztató, az elektronikus információszabadság szabályozásának az átláthatóságára irányuló törekvést mutatott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) nemrégiben véghezvitt módosítása.⁵⁶ Ennek során a törvényhozó megszüntette a Ket. és az Eitv. egymást átfedő szabályait azzal, hogy a Ket.-ben csak azokat a hatóságokat terhelő elektronikus tájékoztatási kötelezettségeket határozta meg, amelyek az elektronikus információszabadságról szóló törvényben nem szerepelnek, a közzététel szabályaira pedig az elektronikus információszabadságról szóló törvényben meghatározottakat rendelte alkalmazni.⁵⁷ Megítélésünk szerint hasonlóan képzelhető el a gazdálkodási adatokkal kapcsolatos közzétételi szabályozás rendezése is, ehhez azonban mindenekelőtt **hatályon kívül kell helyezni az elektronikus információszabadságról szóló törvény 6. § (8) bekezdését.**⁵⁸

⁵⁶ 2008. évi CXI. törvény 121. §

⁵⁷ Ket. 164. § (1)–(2) bekezdés

⁵⁸ 6. § (8) A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényben meghatározott közzétételi kötelezettséget az e törvény szerinti közzétételi kötelezettséggel együtt, a közzététel módjának e törvényben meghatározott feltételei szerint kell teljesíteni.



V.1.2. A következtelen fogalomhasználat

A tanulmányban több helyütt is kitérünk majd az elektronikus információszabadság szabályozási körébe tartozó jogszabályok következtelen szóhasználatára, valamint az előírások következtelen megfogalmazására visszavezethető zavarokra, az ezekből származó értelmezési nehézségekre.

Az adatok pontosságával és hitelességével foglalkozó részben mutatunk majd rá, hogy a jogszabályok a közérdekű adatok elektronikus úton történő közzététele esetén az adatokra vonatkozó „hiteles”, „pontos”, „naprakész”, „időszerű” jelzőket teljesen következtelenül és anélkül használják, hogy ezeknek a jelzőknek a normatív tartalmát jogszabály meghatározná.⁵⁹ A pontosság és a hitelesség követelménye a jogszabályokban összemosódik; a naprakészséget és az időszerűséget pedig szinonimaszerűen használja a jogalkotó (erre utal, hogy a két jelző sohasem szerepel egymás mellett), holott a naprakészség az adatok aktualitására vonatkozó követelmény, míg az időszerűség a törvényben meghatározott közzétételi határidő betartását kellene, hogy jelölje. Egy esetben a jogalkotó „szakszerű” követelményt is támaszt az adattal szemben,⁶⁰ ami végképp értelmezhetetlen. **Tekintettel arra, hogy ezek a fogalmak követelményeket jelölnek, amely követelmények mellé felelősség is társul, – különösen szankció bevezetése esetén – elengedhetetlen azok következtelen használata, jelentésük tisztázása.**

Nem is annyira következtelen fogalomhasználatot, mint inkább következtelen szabályozást véltünk felfedezni az adatközlő – adatfelelős distinkció alkalmazásakor. A két fogalmat normatív módon különbözteti meg a jogalkotó, eszerint az „adatfelelős” azt a közfeladatot ellátó szervezet jelöli, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett; míg az „adatközlő” azt a közfeladatot ellátó szervezet jelöli, amely – ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot – az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatait honlapon közzéteszi. A két funkciót azért volt szükséges elválasztani, mert a törvény lehetővé teszi, hogy azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyek az Eitv. értelmében nem kötelesek saját honlapot működtetni, más közfeladatot ellátó szerv honlapján teljesítsék a törvényben meghatározott közzétételi kötelezettséget. Ilyenkor az adatfelelős a szükséges adatokat megküldi az adatközlőnek, aki azokat az általa működtetett honlapon közzéteszi. Ez a fajta együttműködés értelemszerűen megkövetelte, hogy a jogalkotó – a két különböző funkció alapján – megossza a felelősséget is. Nyilvánvalóan az adatfelelős felelősségi körébe kell, hogy tartozzék a közzéteendő adatok időszerű megküldése és az, hogy az adatok megfeleljenek a törvényben meghatározott követelményeknek (pontosság, hitelesség, naprakészség); míg az adatközlő kell, hogy feleljen az adatok időszerű közzétételéért és azoknak a honlapon való folyamatos elérhetőségéért. Éppen ezért érthetetlen, az adatközlői funkcióval összeegyeztethetetlen az Eitv. 4. § (2) bekezdésében szereplő az a követelmény, amely szerint „a megküldött adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért (!) és az adatok frissítéséért az adatközlő felel”. Nyilvánvaló, hogy az adatközlő nem felelhet azért, hogy

⁵⁹ Lásd a VI.1.1. fejezetet.

⁶⁰ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rend. 2. § (1) bekezdés.



az általa közzétett adatok hitelesek legyenek, hiszen az úgy eredményezné a hitelességért való felelősség áthárítását, hogy közben az adatközlőnek nincs lehetősége annak a vizsgálatára, hogy a megküldött adatok megfelelnek-e a valóságnak. Az adatközlőtől nemcsak, hogy nem elvárható az adatok hitelességének a vizsgálata, de jogszabály sem ruházta fel efféle ellenőrzési jogosítvánnyal. **Az adatok hitelességéért való felelősség tehát semmiképpen sem hárítható át az adatközlőre, az erre vonatkozó előírás törvényi anomália.**

Ha megnézzük a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet előírásait, látjuk, hogy a jogalkotó a törvényt részletező szabályokban megpróbálja feloldani a szakaszban rejlő ellentmondást azzal, hogy megmagyarázza a „hitelesség biztosításának” a jelentését: „*az adatközlő biztosítja, hogy az elérhetővé tett közérdekű adatok megegyezzenek az adatfelelős által közzététel végett átadott közérdekű adatokkal (a közzétett közérdekű adatok hitelességének biztosítása)*”.⁶¹ A kormányrendelet megalkotói tehát szintén érzékelték a törvényben szereplő anomáliát, és azt egy magyarázó passzussal próbálták orvosolni, ugyanakkor így egy újabb jelentéssel ruházták fel a hitelesség fogalmát.

A fenti anomáliát a jogalkotó úgy oldhatja fel, hogy a törvény 4. § (2) bekezdésének hibás tartalmától megválnak, és annak helyébe beemeli a kormányrendelet 2. § (3) bekezdésének szabályát. Így az Eitv. 4. § (2) bekezdése a következőképpen szólna:

„A megküldött adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel. Az adatközlő biztosítja, hogy az elérhetővé tett közérdekű adatok megegyezzenek az adatfelelős által közzététel végett átadott közérdekű adatokkal”.

V.1.3. Nem egyértelmű normák

A szóhasználat következetlenségétől függetlenül is található az Eitv.-ben olyan előírások, amelyek jelentése nem egyértelmű. Erre hívták fel a figyelmünket a vezetői elérhetőséggel kapcsolatos közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabály esetében a meginterjúvoltak,⁶² de ennél nagyobb jelentőséggel bír a közzétételi határidővel kapcsolatos rendelkezések körüli bizonytalanság.

Az Eitv. most főszabály szerint „azonnali” közzétételi kötelezettséget ír elő, azaz a legtöbb adatkörre vonatkozóan a változást követően azonnal fennáll a közzétételi kötelezettség. Azok a szervek, amelyekkel interjút készítettünk, kivétel nélkül jelezték, hogy az „azonnali” megfoghatatlan határidő számukra, továbbá volt olyan szerv, amely úgy nyilatkozott, hogy bizonyos adatkörök esetében teljesíthetetlen a haladéktalan közzététel követelménye, hiszen számtalan egyéb feladat mellett kell gondoskodni a közzétételi kötelezettség teljesítéséről.

Mindenekelőtt nyomatékosítjuk, hogy semmilyen téren nem kívánjuk redukálni a törvényben meghatározott kötelezettségeket, ugyanakkor fontosnak tartjuk, hogy a törvény megfogható,

⁶¹ Korm. rendelet 2. § (3) bek.

⁶² Lásd az VI.4. fejezetet.



ésszerű és nem utolsó sorban életszerű rendelkezéseket tartalmazzon. Tekintettel arra, hogy az általunk megismert belső szabályzatok többsége külön rendelkezik a közzétételi kötelezettség határidejéről (tehát a szervek saját maguk igyekeznek „lefordítani” az azonnali határidő jelentését), úgy véljük, nagyobb garanciát jelentene, ha a törvény az „azonnali” határidőt munkanapban meghatározott határidőre cserélné. **Javasoljuk, hogy a frissítésre a törvény az elérhetőségi adatok esetében a változást követő egy munkanapon belüli, míg más adatokra vonatkozóan a változást követő három munkanapon belüli határidőt szabjon a jelenlegi „azonnali” kötelezettség helyett.**

V.2. A közzétételi szabályzatok hiánya

Az információszabadság érvényesülésének létező garanciái közé soroljuk a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó belső szabályzat készítésének a kötelezettségét. Jelenleg mind az Avtv., mind az Eitv. előír információszabadsággal kapcsolatos belsőszabályzat-készítési kötelezettséget; az Avtv. a közérdekűadat-igénylések, az Eitv. pedig a proaktív közzétételi kötelezettség teljesítésének részletes szabályait tartalmazó szabályzat készítését írja elő.⁶³

A belső szabályzat több szempontból is garanciális jelentőséggel bír: a szabályzat biztosítja egyrészt, hogy a kötelezett szerv szervezetén belül nem esetleges módon, hanem előre meghatározott rend szerint kerül sor a jogszabályokban meghatározott feladatok ellátására, és előre azonosítottak a feladat belső szervezeti-személyi felelősei is. A szabályzat garanciális jelentőségét másrészt az adja, hogy általa – tekintettel a szabályzat nyilvános közérdekűadat-minőségére – a polgárok számára megismerhetővé és átláthatóvá válik a közzététel és az adatigénylés teljesítésének eljárási rendje és az ehhez kapcsolódó belső felelősségi rendszer.

A szabályzatkészítés ugyanakkor kockázatot is rejt magában, téves értelmezése veszélyt jelenthet a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog érvényesülésére. A szabályzat természeténél fogva normatív jellegű, a közzététel (és az adatigénylés) teljesítésének általános jelleggel megfogalmazott szabályait tartalmazza. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ezek a szabályok semmilyen körülmények között nem mondhatnak ellent az Alkotmány, az Avtv., az Eitv. vagy más jogszabály rendelkezéseinek, azok érvényesülését nem ronthatják le, nem tartalmazhatnak további korlátozásokat és a közérdekű adatok megismerését nem köthetik további feltételekhez. Ennek megfelelően például a közérdekű adatot kezelő szerv nem hivatkozhat belső szabályzatára annak érdekében sem, hogy egy adatigénylésnek/közzétételi kötelezettségének nem vagy csak késve tesz eleget. A szabályzat a jogszabályi rendelkezések továbbontását, az információszabadság megvalósításának és garanciáinak részletes eljárási rendjét hivatott rögzíteni.

Azzal, hogy jelenleg úgy az Avtv., mint az Eitv. előír információszabadsággal kapcsolatos belsőszabályzat-készítési kötelezettséget, **e garancia anyagi jogi feltételei biztosítottak**. Az Avtv. 20. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek a közérdekű adatok

⁶³ Avtv. 20. § (8) bekezdés, Eitv. 4. § (3) bekezdés.



megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük. A törvény szerint a szabályzatban a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét kell szabályozni, ennél közelebbit azonban nem határoz meg a törvény. A szabályzatban – értelmezésünk szerint – rögzíteni indokolt:

- az adatigénylések teljesítésével kapcsolatos eljárásokat (folyamatokat, belső határidőket);
- az adatigénylések teljesítésével kapcsolatos belső felelősségi szabályokat (mely szervezeti egységnek vagy személynek mi a teendője az igény teljesítésével összefüggésben), valamint
- az adatigénylések teljesítése dokumentálásának a rendjét, amelyet – az Avtv. 21/A. § (2) bekezdésének megfelelően – személyes adatok nélkül kell végezni, és amelynek célja többek között az adatvédelmi biztos értesítése⁶⁴ és az elektronikus információszabadság törvényben megfogalmazott kötelezettségek teljesítése.⁶⁵

Az Eitv. a hatálya alá tartozó közfeladatot ellátó szervek számára előírja, hogy a közzétételi kötelezettségük teljesítésének a szervezeten belüli részletes szabályait – a jogszabályok keretei között – közzétételi szabályzatban határozzák meg. E közzétételi szabályzat minimumtartalmát a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése határozza meg; eszerint a közzétételi szabályzatnak tartalmaznia kell:

- a közérdekű adatok közzétételével, a helyesbítéssel és a törléssel kapcsolatos részfeladatokat,
- az azokért felelős munkaköröket, a felelősök együttműködésének rendjét kell tartalmaznia.

Álláspontunk szerint **a rendelet előírásain túlmenően a szabályzat ideálisan tartalmazza**

- a fegyelmi felelősség részletes szabályait,
- az adatbiztonsági szabályokat, valamint
- a belső ellenőrzés rendjét is.

Már most utalunk arra, hogy **a fegyelmi felelősség szabályok érvényesülésének garanciájaként** javasoljuk a későbbiekben, hogy kormányrendelet bővítse a belső szabályzatok minimumtartalmát a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok megállapításának a kötelezettségével.⁶⁶ Ahhoz ugyanis, hogy a fegyelmi felelősség jelenlegi szabályai érvényesülni tudjanak, szükség van a fegyelmi felelősség alapját képező belső szabályokra is, mégis az általunk vizsgált belső szabályzatok kevesebb, mint fele tartalmazott a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos előírásokat.

Tekintettel arra, hogy az Eitv. szerint közzétételi szabályzatot és az Avtv. szerinti adatigénylés-teljesítési szabályzatot készíteni köteles szervek köre gyakorlatilag azonos, és a szabályzatok

⁶⁴ Avtv. 20. § (9) bekezdés.

⁶⁵ Eitv. 6. § (6) bekezdés.

⁶⁶ Lásd az V.4.4. fejezetet.



tárgya is összefügg, semmi akadálya annak, hogy a két szabályzat egységes szerkezetben készüljön el.

Ahogy arról már szóltunk, a szabályzat normatív aktus; ám, hogy pontosan milyen formát ölt, az igen változó lehet. Megfogalmazható munkáltatói utasításként, de arra is találunk példát, hogy állami irányítás egyéb jogi eszközeként bocsátják ki és megjelentetik a hivatalos lapban. Ez elsősorban a kibocsátó személyétől, valamint attól függ, hogy a szabályzat mely szervekre nézve lesz kötelező. Akármilyen formát is ölt a szabályzat, az semmiképpen nem terjeszkedhet túl a jogszabályok keretein, vagyis nem korlátozhatja a jogszabályban meghatározottakon túl a polgárok jogait és nem csorbíthatja a polgárok jogait védő garanciákat sem.

A szabályzat készítésére és a tartalmára vonatkozó anyagi jogi kötelezettségeket megfelelőnek tartjuk, ezzel kapcsolatos jogalkotási feladatot nem azonosítottunk, ám vizsgálataink azt állapították meg, hogy kevés szerv rendelkezik ilyen szabályzattal. A nyilvánosság számára nem ellenőrizhető, hogy mely szervezetnek van egyáltalán ilyen szabályzatuk, az adatvédelmi biztos pedig tudomásunk szerint ilyen szempontú célzott ellenőrzést nem végez.

Az Eitv. mellékletében meghatározott általános közzétételi lista II. 13. pontja alapján a törvény hatálya alá tartozó szervezeteknek a honlapjukon közzé kell tenniük a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendjét, az illetékes szervezeti egység nevét, elérhetőségét és – ahol kijelölésre kerül – az adatvédelmi felelős vagy az információs jogokkal foglalkozó személy nevét. Amennyiben a két szabályzat egységes szerkezetben készül el, a közérdekű adatigénylések intézésének rendjén kívül értelemszerűen publikálásra kerül a közzétételi szabályzat is. Ha azonban a két szabályzat önállóan születik meg, a közzétételi szabályzat nyilvánosságra hozatala pusztán a közfeladatot ellátó szerv belátásától függ; a közzétételi szabályzat publikálására vonatkozó kötelezettséget az Eitv. jelenleg nem tartalmazza.

Ahhoz, hogy a nyilvánosság által ellenőrizhetővé váljék, hogy a közfeladatot ellátó szerv eleget tett-e a közzétételi szabályzat elkészítésére irányuló kötelezettségének, a közérdekű adatigénylések rendjén kívül publikálni kell a közzétételi szabályzatokat is. Szükségesnek véljük ezért az Eitv. mellékletét képező közzétételi lista II. 13. pontjában szereplő adatkörnek a kiegészítését az Eitv. 4. § (3) bekezdése alapján készített közzétételi szabályzattal.

Saját belátása alapján egyébként már most is több szerv közlésezi közzétételi szabályzatát, így például: az Adatvédelmi Biztos Irodája, az Országgyűlés, az Ügyészség, valamint Karcag, Sándorfalva, Solt városok önkormányzata által készített szabályzatok már most is letölthetők az internetről.

A nyilvánosság ellenőrzési lehetőségei mellett szükségesek lennének e téren az adatvédelmi biztos proaktív ellenőrzései is, ez azonban nem igényel jogszabály-módosítást, csupán a biztos aktivitását. Ugyancsak az adatvédelmi biztosnak kellene álláspontunk szerint szakmai segítséget nyújtania szabályzat elkészítéséhez általános iránymutatások kidolgozásával és közzétételével.



V.3. Az információs szabadság-tisztviselő (felelős személy) hiánya

Kutatásunk során nyilvánvalóvá vált, hogy az elektronikus információs szabadság megvalósulásának egyik komoly akadály az, hogy a közfeladatot ellátó szervek szervezetén belül nem megoldott az információs szabadsággal kapcsolatos feladatok megfelelő elosztása, felelős személyhez telepítése. Találkozhatunk olyan szervezettel, amelyen belül a közzététel senkinek sem igazán a feladata, és aki általában a közvélemény tájékoztatásáért felel (sajtótitkár), nem vagy csak részben ismeri a közzétételi kötelezettségeit előíró törvényi rendelkezéseket. Másol, ahol komolyan veszik a kötelezettségeket, egymással konkuráló felelősségi viszonyok akadályozzák a törvény megfelelő végrehajtását.

Az általunk áttekintett közzétételi szabályzatok⁶⁷ egyike sem tartalmazott felelős személy kijelölésére vonatkozóan olyan szabályokat, amelyek a fenti anomáliákat kiküszöbölték volna. Azok a szervek, amelyek rendelkeznek közzétételi szabályzattal, és ezek között is azok, amelyek szabályzata foglalkozik a felelősségi körökkel, megosztja a felelősséget adatkörönként, és pedig különböző megoldásokkal. Van olyan megoldás, miszerint a közzétételért az a szervezeti egység felel, amelynél az adat keletkezett, illetve amely először az adat birtokosává vált. Egy másik megoldás szerint a közzétételi lista szerinti lebontásában nevezik meg a felelős szervezeti egységet (az egyes adatkörök mellé rendelik a felelős szervezeti egységeket). Ezek a megoldások azonban a feladatok és a felelősség elaprózódásához vezetnek, amely csakis úgy kezelhető, ha a **törvény kötelezi a szervezeteket az információs szabadságért felelős tisztviselő kinevezésére.**

Hasonló következtetésre jutottunk egy korábbi kutatásban is, amelyben a környezeti adatok hozzáférhetőségét vizsgáltuk. Ebben az ágazatban az általánosnál jobb a helyzet, ugyanis a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (4) bekezdése lehetőségként említi a környezeti információval rendelkező szervek számára az úgynevezett információs tisztviselő kinevezését. Ennek ellenére a felelősség tisztázását még e kutatás is a felelős személye kinevezésének kötelezővé tételében találta meg.⁶⁸

E javaslatunk nem előzmény nélküli. Az elektronikus információs szabadságról szóló törvényt megágyazó Avtv.-módosítás vitájában merült fel ez a kérdés elsőként egy képviselői módosító indítvány formájában.⁶⁹ Eszerint az Avtv. 31/A. § előtti cím kiegészült volna „a közérdekű adatok nyilvánosságának belső felelősével”, a 31/A. § (1) bekezdése előírta volna a közérdekű adatok nyilvánossága belső felelősének kötelező kinevezését azoknál a szerveknél, amelyek esetében a törvény belső adatvédelmi felelős kinevezését már most is kötelezővé teszi. A javaslat lehetővé tette volna, hogy a belső adatvédelmi felelős és a közérdekű adatok nyilvánosságának belső felelőse feladatkörének az ellátására az információs jogok belső felelőseként ugyanazt a személyt nevezzék ki. A módosító indítvány szerint a törvény egy új, a 31/B. §-ban sorolta volna fel a

⁶⁷ Összesen nyolc közzétételi szabályzatot vizsgáltunk meg, ebből hármat az interjúk során bocsátottak rendelkezésünkre, további ötöt az internetről töltöttünk le.

⁶⁸ Lásd bővebben „Az információhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben” című tanulmányt, 66. és 96. o. A tanulmány az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, a Közép-európai Egyetem Média és Kommunikáció Kutató Központja és az Eötvös Károly Intézet együttműködésében készült 2008-ban. Letölthető az Eötvös Károly Intézet honlapjáról:

http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/zold_infoszab_eloszo_tanulmany_final.pdf

⁶⁹ T/14709/36. számú módosító javaslat.



közérdekű adatok nyilvánossága belső felelősének a feladatait. Ilyen feladatként említette az indítvány a szerv közérdekű adatokkal összefüggő döntéseinek a meghozatalában való közreműködést, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok és belső szabályzatok rendelkezései megtartásának az ellenőrzését, a hozzá érkezett, a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos bejelentéseknek a kivizsgálását, valamint az információs jogok belső szabályzatának az elkészítését. Az indítvány indokolása az információs jogok védelmének a magyar jogrendszerben való összekapcsolására hivatkozott, valamint arra, hogy ez a kötelezettség olyan feladat-kiterjesztést jelent, amelynek nincs számottevő többlet költség- vagy erőforrás igénye.

Az információs jogok felelősi rendszerének a működőképességét – a külföldi példák mellett – magyarországi kísérletek is igazolták. Kanadában már a 90-es évektől működik az a gyakorlat, miszerint minden hivatalban kijelölnek egy információs jogi megbízottat, aki koordinálja az információáramlást és formálja a hivatal információs politikáját. A gyakorlat hazai megvalósíthatóságát bizonyítja, hogy a kanadai modellt Bács-Kiskun megyében a megyei közigazgatási hivatal kezdeményezésére nehézségek nélkül valósították meg és ültették be saját gyakorlatukba. A kanadai modell hazai adaptációjának a sikerét mutatja, hogy a modellt később már nem kanadai, hanem Bács-Kiskun megyei modellként emlegették.⁷⁰ E sikeres kísérlet egész országra való kiterjesztésének az érdekében javasolta a képviselő indítványában az Avtv. kiegészítését. Az indítványt az Országgyűlés elvetette.

A felelős kinevezésének gondolata az Eitv. vitájában is felmerült. A T/16350/32. számú módosító javaslat a törvény 6. §-át egészítette volna ki azzal a rendelkezéssel, amely szerint „A közfeladatot ellátó szerv vezetője az e törvényben meghatározott kötelezettségek szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférésért felelős személyt, illetve szervezeti egységet jelöl ki.”. A javaslatot egy kivétellel⁷¹ valamennyi érintett országgyűlési bizottság támogatta, az előterjesztő is egyetértett vele, a módosítókról való szavazáskor az Országgyűlés mégis elvetette.⁷² A részletes vitában nem merült fel e javaslat, így a meglepő elvetés indokai megállapíthatatlanok.

Álláspontunk szerint a fenti sikertelen kísérletek ellenére továbbra is szükséges a felelős kinevezésére irányuló kötelezettség előírása. **Optimális esetben ugyanis a közzétételi kötelezettséggel kapcsolatos feladat- és felelősség-megosztásnak két szinten kell történnie.**

Az *első szint* – a közzétételi szabályzatokban is kötelezően szabályozandó kérdésként – a törvény hatékony végrehajtásához elengedhetetlen feladatmegosztás, amely rendezi, hogy a közzététellel kapcsolatban kinek mi a feladata (ki készíti elő a döntést, ki hozza meg, ki hajtja végre és ki ellenőrzi azt, stb.) Ennek meghatározása elengedhetetlen, hiszen a közzétételi lista által megkívánt adatok általában különböző szervezeti egységekhez tartoznak; természetes, hogy minden szervezeti egység a maga adataiért felel. Az első szinten történő feladatmegosztás és a vele szükségképpen együtt járó felelősség-megosztás tehát nem a törvény érvényesülésének a

⁷⁰ Metzinger Éva: Az információs jogok helyi megbízottjainak kollégiumától az ügyfélszolgálati chartáig. In: Majtényi László – Molnár Péter – Petri Lukács Ádám – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, 2005, Eötvös Károly Intézet, 193. o.

⁷¹ Gazdasági bizottság.

⁷² Szavazás, 2005. 06. 27. 19:16:11.



garanciája, hanem annak elengedhetetlen feltétele. Ez a fajta feladat- és felelősség-megosztás ezért többé-kevésbé mindenhol jelen van, inkább csak az kérdéses, hogy normatív módon (belső szabályzatban) vagy csak informálisan meghatározott formában (ott ahol nincs közzétételi szabályzat).

A *második szintet* ezzel szemben egy olyan személy kijelölése jelentené, aki átfogó jelleggel felel a törvény érvényesüléséért (ahogy az adatkezelők belső adatvédelmi felelősei is). Ez a személy lenne az, aki folyamatosan nyomon követi a feladatmegosztás első szintjének a működését, átfogja a szerv elektronikus információszabadsággal kapcsolatos munkáját. Feladata lenne továbbá a honlap adattartalmának rendszeres áttekintése („átvilágítása”), ilyen rendszeres áttekintés ugyanis jelenleg egyetlen általunk meginterjúvált szervnél sem történik. Ennek megfelelő felelős személlyel a meginterjúvált szervek közül csak egyetlen helyen (az egyik önkormányzatnál) találkoztunk.

A felelős személy kinevezése kötelezettségének az előírása megtörténhet az Avtv. módosításával is (az ideális megoldás ez lenne), ám reálisabbnak az Eitv. módosítása tűnik. Az első megoldás szerint az Avtv. 20. §-a egy további, (10) bekezdéssel egészülne ki, amely szerint

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezetek a közérdekű adatok megismerésének elősegítése a szerv ezirányú munkájának összefogása érdekében az információszabadságért felelős személyt (információszabadság-tisztviselőt) kell kijelölniük, aki előmozdítja a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését.”

A második megoldás az Eitv.-t egészítené ki új rendelkezésekkel, amelyek szerint kötelező lenne ilyen felelőst kinevezni, és bekerülnének a törvénybe a felelősnek azon feladatai is, amelyek a közérdekű adatok megismerésének az elősegítése érdekében az adott szerv ilyen irányú munkájának az összefogását jelentenék. Javaslatunk szerint a következő szabályok elfogadása lenne indokolt:

„A közzétételre kötelezett szerv a közérdekű adatok megismerésének elősegítésére a szerv ezirányú munkájának összefogása érdekében az információszabadságért felelős személyt (információszabadság-tisztviselőt) jelöl ki. Az információs tisztviselő feladatait elláthatja más munkakör mellett is.”

Az információszabadság-tisztviselő feladatait a következőknek megfelelően érdemes megállapítani:

„Az információszabadság-tisztviselő

- 1. gondoskodik a kezelt közérdekű adatok hozzáférhetővé tételéről;**
- 2. folyamatosan figyelemmel kíséri a szerv honlapjának tartalmát és annak rendszeres frissítését;**
- 3. koordinálja az adott szerv közérdekű adatokra vonatkozó feladatainak megismerését elősegítő tájékoztatók létrehozását, és felelős azok nyilvánosságra hozataláért;**



4. a közérdekű adatokhoz való hozzáférés gyakorlatáról évente jelentést készít a közfeladatot ellátó szerv vezetőjének;
5. előkészíti a 4. § (3)-ban meghatározott belső szabályzatot.”

A felelős **kilétének nyilvánosságra hozatalát** is szükségesnek tartjuk, ám ezt – már ahol kineveznek ilyen személyt – az általános közzétételi lista II. 13. pontjában más most is előírja az Eitv., így ezzel kapcsolatos módosítást nem látunk szükségesnek.

V.4. A kikényszeríthetőség hiánya

Egy jogszabály vagy önkéntes jogkövetés útján érvényesül, vagy – önkéntes jogkövetés hiányában – a jog különböző eszközökkel gondoskodik annak kikényszeríthetőségéről. A kikényszerítés általában hatóság vagy bíróság előtti eljárásokban született kötelező erejű határozattal történik, de adott esetben más eszközök is képesek lehetnek a jogkövető magatartás irányába hatni. Az információszabadság tekintetében ilyen eszközöknek számítanak az adatvédelmi biztos (nem kötelező erejű) intézkedései, különösképpen ajánlásai, valamint – akár az adatvédelmi biztos intézkedéseivel kölcsönhatásban, akár attól függetlenül – a nyilvánosság kényszerítő ereje is működésbe léphet.

A korábbi kutatások alapján megállapítható, hogy az önkéntes jogkövetés az elektronikus információszabadság területén nem működik megfelelően.⁷³ Kiinduló hipotézisünk ezért úgy fogalmazható meg, hogy a jogszabály kikényszerítésére szolgáló jelenlegi garanciarendszer hiányos, következésképpen nem biztosítja megfelelően az Eitv.-ben foglaltak megvalósulását. E hipotézisünk nem újkeletű és még csak nem is egyedi; az Eötvös Károly Intézet már az elektronikus információszabadságról szóló törvény koncepciójában⁷⁴ hangsúlyozta: a törvény érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy a jogalkotó megfelelő szankciórendszert rendeljen az információszabadsággal kapcsolatos jogsértésekhez. A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet az elektronikus információszabadságról szóló törvényjavaslat véleményezésekor szintén a szankciók (és más ösztönzők) hiánya miatt volt szkeptikus a törvényben foglaltak megvalósulását illetően.⁷⁵ Az Eitv. véleményezésekor hasonlóan vélekedett az adatvédelmi biztos is.⁷⁶

Az elektronikus információszabadság kikényszeríthetősége mind a polgári jog, mind a közigazgatási jog rendszerén belül elképzelhető, ezért a következőkben mindkét jogterületre nézve megfogalmazunk javaslatokat. Az egyes javaslatainknál igyekezünk rávilágítani úgy az előnyökre, mint a hátrányokra, hogy azok a jogalkotás során egyaránt mérlegelésre kerüljenek.

Egy ellentmondó állítással kezdjük gondolatmenetünket: az elektronikus információszabadság természetéhez nem kapcsolódik szervesen a szankcionálás. A közérdekű adatok elektronikus úton történő megismerhetősége olyan feladat az állam részéről és egyben olyan igény az

⁷³ Lásd az I.2. fejezetet.

⁷⁴ Letölthető az Eötvös Károly Intézet honlapjáról: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/efoi_konc.pdf

⁷⁵ A TASZ álláspontja az elektronikus információszabadságról szóló T/16350. számú törvényjavaslatról, 2005, 1. oldal. Letölthető a szervezet honlapjáról: <http://tasz.hu/files/tasz/imce/allaspont25.pdf>

⁷⁶ 1212/J/2004-6. számú állásfoglalás.



állampolgár részéről, amelynek érvényesülése mindkét fél érdekeit szolgálja, és mindkét fél számára haszonnal jár. Az elektronikus információszabadság érvényesülése akár egy nyertes-nyertes játszmának is felfogható, annak érvényesülése egy ideális világban mindkét félnek érdekében áll. Mi lehet az oka mégis annak, hogy ez a nyertes-nyertes játszma nem működik?

Talán az, hogy a nyertes-nyertes játszma nem minden adat közzététele vonatkozásában jelentkezik egyértelműen a közfeladatot ellátó szerv oldaláról. Bizonyos adatok, így az elérhetőségi adatok, a feladatokról, tevékenységről szóló tájékoztatók, formanyomtatványok stb. elektronikus közzétételéből származó előnyök nyilvánvalóak: mind a polgár, mind a közfeladatot ellátó szerv oldalán idő, pénz és energia szabadul fel azzal, hogy a hagyományos kommunikációs csatornák igénybevétele nélkül is lehetséges a tájékozódás, illetve tájékoztatás. Bizonyos adatok nyilvánosságra hozatalában a kötelezett szervek ugyanakkor sokszor nem érzik magukat érdekeltnek, sőt, egyes adatok közzétételében kifejezetten ellenérdekeltek lehetnek. A közhatalom működésének, illetve a közpénzek felhasználásának átláthatóságát leginkább szolgáló adatok (mint a működés ellenőrzésére vagy a gazdálkodásra vonatkozó adatok) közzététele nem jár tehermentesítéssel, épp ellenkezőleg, pluszfeladatokat jelent, és adott esetben komoly feszültségeket is szülhet (gondoljunk csak az állami tulajdonú vállalatok vezetői végkielégítése miatt kipattant botrányokra). Ahhoz, hogy a nyertes-nyertes játszma ezen adatok vonatkozásában is fennálljon, az kell, hogy a közfeladatot ellátó szervek az információszabadságot önmagában is értéknek tekintsék, és ne csak az azzal járó tehermentesülésben lássanak érdekeltséget. Az átlátható működés ugyanis valamennyi szervezetnek alapvető érdekeltsége; a transzparencia növeli a szerv társadalmi elfogadottságát, működésébe vetett bizalmat.

Ahhoz tehát, hogy az elektronikus információszabadság valóban nyertes-nyertes játszma legyen, a szereplőknek maguknak is el kell fogadniuk a közérdekű adatok megismerhetőségének a jelentőségét. Az önkéntes jogkövetés egyik alapja, hogy az elektronikus információszabadságot, a közfeladatot ellátó szervek vezetése és dolgozói ne csupán jogszabály által előírt kötelezettségnek, hanem értéknek is tekintsék. A szervezeti kultúrán belül tehát értékkel kell válnia az információszabadságnak. Ez hosszú folyamat, amely nem megy végbe egyik napról a másikra. Szemléletváltozás és attitűdváltozás csak lassan és szerves fejlődés útján következhet be. Az információszabadsághoz fűződő érdek azonban erősebb annál, minthogy kijelentsük: még éveket kell várunk a szemléletváltozásra. Szükséges tehát a folyamat felgyorsítása, amelyben kulcsfontosságú lehet a kikényszeríthetőség biztosítása, szankció bevezetése. További érv lehet a folyamatba való beavatkozás mellett, hogy az attitűdváltozás szabályozás nélküli bekövetkezése csak feltételezés; könnyen meglehet, hogy arra magától – intervenció nélkül – hosszú idő alatt sem kerülne sor.

A cél tehát a jogszerű, törvényes működés kikényszerítése, annak a tudatosítása, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem felelőtlen szervezetek; nem mentesülnek a felelősség alól, amennyiben nem tartják be a rájuk vonatkozó jogszabályokat.



V.4.1. Az érvényesülést kikényszerítő eszközök hatályos rendszere és annak problémái

Az elektronikus információszabadság kikényszeríthetőségét jelenleg egyfelől a törvényben nevesített fegyelmi és büntetőjogi felelősség,⁷⁷ másfelől – ahol van – a közfeladatot ellátó szerv felügyeleti szerve által foganatosítható törvényes működés ellenőrzése biztosítja. A jogkövető magatartást továbbá az adatvédelmi biztos tevékenysége is előmozdíthatja. A következőkben ezen eszközrendszer több szempontú elemzését kíséreljük meg.

A kikényszerítést biztosító jelenlegi garanciarendszer több sebből vérzik, egyfelől rendezetlen a felelősségi formák egymáshoz való viszonya, másfelől féloldalas, mert jellemzően az egyénekre nézve állapít meg joghátrányt a kötelezett szervek helyett, harmadrészt a rendelkezésre álló eszközök, szankciók sem kerülnek alkalmazásra. Mindehhez még hozzáadódik az a tény is, hogy az elektronikus információszabadság érvényesülése komoly problémákkal küzd. Úgy véljük a fenti megállapítások közül akár egyetlenegy is eredményezhetné a szankciórendszer átalakításának szükségességét, a négy különböző hiányosság együttese azonban megkerülhetetlenül a hatályos szabályozás módosításának irányába mutat.

a) Az egyes felelősségi formák egymáshoz való viszonya

A törvény a 4. § (5) bekezdése így szól: „Az e törvény szerinti kötelezettségek megszegése külön jogszabályban meghatározott büntetőjogi és fegyelmi felelősséget keletkeztet.”

A különböző típusú, polgári jogi, közigazgatási, fegyelmi jellegű és büntetőjogi felelősségi formák egymással összefüggő és koherens rendszert kell, hogy alkossanak. A rendszernek úgy kell felépülnie, ahogyan azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor más jogágak szankciói nem segítenek.”⁷⁸ Mindez azt jelenti, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezése akkor szükséges, ha más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek.

Az érvényesülést szolgáló felelősségi formáknak tehát úgy kellene egymásra épülniük, hogy a büntetőjogi szankció csak a más jogágak felelősségi formáinak elégtelensége esetén kerüljön alkalmazásra, tehát akkor, ha az adott állami, társadalmi, gazdasági cél más módon nem védhető meg. **Az Eitv. esetében azonban a jogalkotó áttörte a felelősségi formák itt vázolt viszonyrendszerét, mivel csak és kizárólag fegyelmi és büntetőjogi felelősséget nevesített a jogszabályból fakadó kötelezettségek megszegése esetére.** Véleményünk szerint a felelősségi formák rendszere megköveteli a büntetőjogot megelőző egyéb, más típusú felelősségi forma meglétét, mivel a büntetőjog használata csak a „feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt”.⁷⁹ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a büntetőjogi jellegű szankciókat a

⁷⁷ Az Eitv. 4. § (5) bekezdése szerint: „Az e törvény szerinti kötelezettségek megszegése külön jogszabályban meghatározott büntetőjogi és fegyelmi felelősséget keletkeztet.”

⁷⁸ 30/1992. (V.26.) AB határozat. IV. rész.

⁷⁹ Uo.



rendőrségi statisztikák alapján nem alkalmazzák.⁸⁰

b) A felelősségi formák címzettjei

Az Eitv. kikényszerítésére szolgáló eszközök vizsgálatakor azt is figyelembe kell venni, hogy az egyes felelősségi formáknak kik a címzettjei. Az elektronikus információszabadság sajátossága következtében megkülönböztethetjük a kötelezetre vonatkozó szervezeti felelősséget és a szervezet dolgozójára vonatkozó egyéni felelősséget.

A hatályos felelősség formák címzettjei				
	Polgári jogi	Közigazgatási jog	Fegyelmi felelősség	Büntetőjogi
Szervezeti felelősség	–	Törvényes működés ellenőrzése a felügyeleti jogkör gyakorló szerv által	–	–
Egyéni felelősség	–	–	Közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése	Btk. 177/B. §, Visszaélés közérdekű adattal

A fenti táblázat azokat a felelősségi formákat tartalmazza, amelyek a kutatás időpontjában hatályosak. **Jól látható, hogy a hatályos szabályozás jellemzően az egyének felelősségére koncentrál, a szervezetre nézve pedig csak a felügyeleti jogkörben történő törvényességi ellenőrzésére vonatkozó felelősségi alakzatot ismeri.** A felelősségi formák szerkezete tehát féloldalas, mivel az egyéni felelősség megállapítására alkalmas fegyelmi és büntetőjogi felelősség mellett a szervezeti felelősségre csak a törvényes működés ellenőrzése keretében van lehetőség.

Ez több szempontból is problematikus: az Eitv. szabályozása a közfeladatot ellátó szervekre állapít meg kötelezettséget, ehhez képest viszont a törvény csak az egyéni felelősséget nevesíti. A szervezeti és egyéni felelősségi formáknak véleményünk szerint úgy kellene megoszlania, hogy a szervezeti felelősség dominál, az egyéni felelősségi forma pedig azt csak kiegészíti. A felelősségi formának és így a kikényszerítésnek ugyanis kapcsolódnia kell a kötelezetti körhöz, ez az Eitv. esetében a szervezeteket jelenti.

Úgy véljük, hogy hatékonyabb és ésszerűbb megoldás lenne, ha a közfeladatot ellátó szervek jogellenes közzétételi gyakorlata esetén magukat a szervezeteket lehetne felelősségre vonni, mivel a közérdekű adatok nyilvánosságának megteremtése éppen ezeknek a szervezeteknek a kötelezettsége. **Mivel az információszabadság területén a kötelezetti oldalon alapvetően szervezetek állnak, így az ő jogsértő tevékenységük szankcionálása az elsődleges érdek. A szervezeten belül dolgozó egyének csak ezt követően, szubszidiárius jelleggel jelenhetnek meg a felelősségi rendszerben.**

⁸⁰ Forrás: <http://www.police.hu/statisztika/bunugy/bcsalak0608.html>



V.4.2. Az egyes hatályos felelősségi formák és azok kritikája

A következőkben a hatályos felelősségi formákat tekintjük át. Ide soroljuk szervezeti oldalról a törvényességi ellenőrzés következtében, egyéni oldalról pedig a fegyelmi és a büntetőjogi eljárás következtében megállapítható felelősséget.

Még mielőtt a fenti három felelősségi formával részletesen foglalkoznánk, fontosnak tartjuk megemlíteni a **hatályos szabálysértési felelősséggel kapcsolatos észrevételeinket** is. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 26. §-a tartalmazza az adatvédelmi szabálysértés tényállását. Eszerint „*aki a technikai adatvédelem követelményeinek nem tesz eleget, vagy az érintettet a személyes adatok védelméhez, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogának gyakorlásában akadályozza, hatvanezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható*”. A jogszabály szövegének értelmezését követően arra az álláspontra jutottunk, hogy **ez a szabály csak a közérdekűadat-igénylések jogellenes megtagadása esetében alkalmazható, az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetére nem**. Míg a közérdekű adatok igénylése alanyi jog, így annak megsértése esetén a jog az igény állapotába kerül (megnyílik a bírói út igénybevételenek a lehetősége), addig azok proaktív közzétételének szabályai csupán az információszabadság intézményvédelmi oldalát teremtik meg, alanyi jogot nem biztosítanak. Az elektronikus információszabadság szabályainak megszegésével így álláspontunk szerint nem következik be – a szabálysértési tényállás által megkívánt – alanyi jogi jogsérelem sem. Mivel azonban tudomásunk szerint e szabálysértési tényállás alapján nem indult még eljárás, nem áll rendelkezésre jogalkalmazási gyakorlat, így nem tudhatjuk, hogyan értelmezné ezt a szabályt a szabálysértési hatóság vagy a bíróság.

a) Törvényességi ellenőrzés

Ugyan az Eitv. nem szól róla, de értelemszerűen a kikényszerítésére alkalmas eszközök közé sorolhatjuk az egyes közfeladatot ellátó szervek felett felügyeleti jogkört gyakorló szervek ellenőrzési jogkörét is. Látnunk kell azonban, hogy a törvényes működés ellenőrzése nem elégséges számonkérési forma, mivel az elektronikus közzétételi kötelezettség nemcsak a felügyelt szervekre terjed ki, hanem a felügyelet gyakorlójára is, amiből az következik, hogy a láncolat végén álló felügyeleti szerv felett nincs olyan szerv, amely törvényességi felügyeletet gyakorolna.

A konstrukcióból egy további probléma is következik, nevezetesen az, hogy amennyiben a felügyeleti jogkört ellátó szerv nem tartja be az Eitv. szabályait, akkor értelemszerűen kevés esély van arra is, hogy azt az általa ellenőrzött szervektől számon kérje. Bár erről pontos adatokkal nem rendelkezünk, feltételezzük, hogy nem vagy csak nagyon kevés esetben történt ezirányú, az Eitv. rendelkezéseinek betartására irányuló ellenőrzés. Előfordul továbbá az is, hogy a felügyeleti szerv jellege gátolja a jogszabályszerű működés ilyen módon történő kikényszerítését, gondoljunk csak például az Állami Számvevőszékre, amelynek ellenőrzését az Országgyűlés látja



el.⁸¹

A törvényességi felügyelet keretében a felügyeletet gyakorló szerv az államigazgatási szerv tevékenységének, működésének jogszerűségét ellenőrzi. A közigazgatás rendszerén belül a felügyeleti szerv irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogköröket gyakorolhat attól függően, hogy milyen típusú szervről van szó. Az ellenőrzés ad a legkisebb közvetlen befolyásra lehetőséget, mivel nem tartalmaz kötelező intézkedési jogot. A törvényességi ellenőrzési jogkör keretében a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy az adott szerv döntései, szervezete, működése, döntéshozatali eljárása megfelel-e a jogszabályi követelményeknek. A törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv jogköre csak az észlelt törvénysértés megszüntetésére irányuló felhívásra terjed ki, annak eredménytelensége esetén a felügyeleti szerv csak más szerv előtti eljárás megindítására jogosult (a törvénysértő határozat bíróság előtti megtámadása, feljelentés megtétele, stb.) Ebből következően amennyiben a felügyeleti szerv észleli, hogy a hatásköre alá tartozó szerv az Eitv. szabályait megsérti, úgy azt felhívhatja a törvénysértő helyzet megszüntetésére. Mivel azonban az Eitv. érvényesülése során kifejezett közigazgatási határozat nem keletkezik, így annak megtámadása a figyelemfelhívás eredménytelensége esetén nem lehetséges. A már ismertetett problémák következtében pedig megállapítható, hogy magának a törvénysértés megszüntetésére történő felhívás megtörténtének is nagyon alacsony az esélye.

Mindebből arra következtettünk, hogy a felügyeleti szerv általi törvényességi ellenőrzés önmagában nem szolgálja elegendő mértékben az érvényesülést.

b) Fegyelmi felelősség

A fegyelmi felelősség alapjául a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 50. §-a, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 45. §-a szolgál. A Munka Törvénykönyve nem ismeri a fegyelmi felelősség fogalmát, a munkavállalóval szemben alkalmazható rendkívüli/azonnali hatályú felmondás eszközét alkalmazza. A sem a Kjt., sem a Ktv. hatálya alá nem tartozó közfeladatot ellátó szervek esetében nincs kifejezett törvényi kötelezettség a fegyelmi eljárásra, a fegyelmi felelősséget az ilyen közfeladatot ellátó szerv a saját hatáskörében szabályozhatja.

A Kjt.-ben és a Ktv.-ben a fegyelmi felelősség alapja a vétkes kötelezettségszegés, az követ el tehát fegyelmi vétséget, aki közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

A gyakorlatban a fegyelmi felelősség megállapításával kapcsolatban két jelentős probléma merülhet fel. Egyfelől a vétkes kötelezettségszegés fogalmán belül nem teljesen egyértelmű, hogy a köztisztviselő vagy közalkalmazott a feladatának teljesítése során milyen előírásokat, szabályzatokat köteles figyelembe venni. Az Eitv. előírja, hogy a törvény hatálya alá tartozó szervek a közzétételi kötelezettségük teljesítésének szervezeten belüli részletes szabályait

⁸¹ Megjegyezzük azonban, hogy az Állami Számvevőszéket tényleges ellenőrzés nélkül is a legjobban teljesítő szervek közé sorolták a törvény érvényesülését vizsgáló kutatások.



közzétételi szabályzatban határozzák meg.⁸² Ezt a kötelezettséget konkretizálja a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet. Ha a közzétételi szabályzatot a köztisztviselő vagy közalkalmazott megsérti, a törvényi előírások szerint fegyelmi vétséget követ el. Mi történik azonban abban az esetben, ha a szervnek a jogszabályi kötelezettség ellenére sincs ilyen belső szabályzata? Nyilvánvaló, hogy szabályzat nélkül a fegyelmi felelősséget nehezebb megállapítani, még akkor is, ha az Eitv. külön is utal a fegyelmi felelősségre. Itt is hangsúlyoznunk kell ezért a belsőszabályzat-készítési kötelezettség teljesítésének ellenőrizhetőségét megteremtő garancia bevezetésének szükségességét.⁸³

A fegyelmi felelősség megállapításával kapcsolatos másik probléma a szervezeti felelősség hiányának a megállapítására vezethető vissza. Nagyon valószínűnek mutatkozik ugyanis, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója nem fog fegyelmi eljárást indítani olyan esetben, amikor magával a szervezettel szemben nem történik semmiféle felelősségre vonás. A jelenlegi konstrukcióban tehát – mivel a szerv minden további felelősségre vonás és következmény nélkül fordíthat háttal az Eitv. rendelkezéseinek – nincs motiváció az egyénnel szembeni fegyelmi eljárás megindítására. Megállapítható ezért, hogy a szervezeti szankciók hiánya a meglévő, egyéni szankciók alkalmazását is lerontja, aláásva ezzel az elektronikus információszabadság kikényszeríthetőségét. Bár számszerűsített adatokkal nem szolgálhatunk, azt az interjúk alapján elmondhatjuk: a közfeladatot ellátó szervek a fegyelmi felelősséget a gyakorlatban nem alkalmazzák az Eitv. szabályai vagy a közzétételi szabályzat megsértése esetében, ilyen esetben pusztán informális figyelmeztetések történnek. A fegyelmi felelősség tehát önmagában, szervezeti felelősségi forma nélkül nem képes kifejteni az elvárt hatást.

c) Büntetőjogi felelősség

A Büntető Törvénykönyv 177/B. §-a szabályozza a visszaélés közérdekű adattal tényállását. A tényállás alapesete szerint: *„Aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, vagy közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít, hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”*

A fenti tényállás kerettényállás, annak tartalmát az Avtv. és az Eitv. szabályai töltik ki.⁸⁴ Nem vagyunk azonban meggyőződve arról, hogy a tényállás Btk.-ba foglalásakor a jogalkotó tekintettel volt a büntetőjog ultima ratio jellegére. Aránytalannak érezzük, hogy az elkövetési magatartások között azonos megítélés alá esik a tájékoztatási kötelezettség jogellenes elmulasztása a hamisított adat hozzáférhetővé tételével (még akkor is, ha a törvény csak a szándékos alakzatot rendeli büntetni).

Felhívjuk továbbá a figyelmet arra is, hogy a tényállásban meghatározott **elkövetési magatartások értelmezhetetlenek és nincsenek összhangban az elektronikus**

⁸² Eitv. 4. § (3) bekezdés.

⁸³ Lásd az V.2. fejezetet.

⁸⁴ Vö. Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog. Különös Rész. 162. oldal.



információszabadság fogalmi rendszerével: nem tudjuk értelmezni a különbséget a hozzáférhetővé és a közzétesz cselekmények között. Azzal, hogy elektronikusan közzétételre kerül az adat, már hozzáférhető is lesz, ha viszont csak hozzáférhető, akkor az kinek jelent hozzáférést? A fogalmi zavar értelmezésében nem segíthet a jogalkalmazás gyakorlata sem, mivel a bűnügyi statisztikák adatai szerint ilyen tárgyú bűncselekményben 2006 óta nem indult eljárás.⁸⁵ Ahhoz tehát, hogy ez a tényállás egyáltalán alkalmazható legyen, mindenképp szükségesnek véljük az egyes fogalmak tisztázását. **Javasoljuk továbbá, hogy az elkövetési magatartások köréből kerüljön ki a tájékoztatási kötelezettség jogellenes elmulasztásának az esete. A magatartással álláspontunk szerint nemcsak a büntetés, de még az elkövető büntetőeljárásnak való kitétele sem áll arányban.**

Álláspontunk egyébként egyezik a korábbi adatvédelmi biztos véleményével is, aki szintén diszfunkcionálisnak és aránytalannak minősítette a közzétételi kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetében megállapítható büntetőjogi felelősséget.⁸⁶

V.4.3. Az adekvát szankció megtalálásának nehézségei

A felelősségi rendszer átalakítására vonatkozó javaslataink megfogalmazása előtt megvizsgáltuk az Eitv. elfogadásának folyamatát is. Kíváncsiak voltunk arra, hogy a törvény elfogadás során milyen érvek, és javaslatok merültek fel a szabályozás kikényszerítésére vonatkozóan.

A szankcionálás kérdése, illetőleg a szankció hiányának problematikája ugyan felvetődött a törvényhozás során, azonban konkrét javaslatok nem fogalmazódtak meg. Bár a civil szervezetek a törvényjavaslathoz fűzött véleményükben⁸⁷ felhívták a jogalkotó figyelmét arra, hogy a jogszabály nem tartalmaz valódi szankciót, ennek ellenére mindösszesen egyetlen módosító javaslat⁸⁸ született ezzel kapcsolatosan. Az említett módosító javaslat indokolása ugyan rámutat a szankció fontosságára,⁸⁹ a javasolt forma azonban csupán a jogszabályba végül beültetett fegyelmi felelősség volt. A szervek felelőssége tehát még javaslat szintjén sem merült fel a törvényalkotás folyamatában.

Feltételezzük, hogy a közfeladatot ellátó szervekre vonatkozó felelősségi forma nem kodifikációs hiba és nem is csak politikai megfontolások miatt maradt ki a törvényből, hanem talán azért is, mert a különböző felelősségi formák és eszközök között rendkívül nehéz az adekvát szankció megtalálása. Az információszabadság nem mellérendelt jogalanyok közötti viszonyokban érvényesül, hiszen elsősorban az állam és a polgára vonatkozásában állapít meg kötelezettségeket, és külön közigazgatási eljárás sem kapcsolódik hozzá, hiszen nincs olyan közigazgatási hatóság, amely hatósági jogkörrel rendelkezne ezekben az ügyekben. Mindez azt

⁸⁵ Forrás: <http://www.police.hu/statisztika/bunugy/bcsalak0608.html>

⁸⁶ 1212/J/2004-8. számú állásfoglalás.

⁸⁷ Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az elektronikus információszabadság törvény javaslatáról:

http://tasz.hu/files/tasz/imce/e-info_t_rv_nytervezet_0.pdf, <http://tasz.hu/files/tasz/imce/allaspont25.pdf>.

⁸⁸ T/16350/57. számú módosító javaslat.

⁸⁹ „A törvény rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülése érdekében elengedhetetlen az előírt kötelezettségek megszegésének működőképes és hatékony szankcionálása.”



eredményezi, hogy akár polgári jogi, akár közigazgatási jogi eszközt kívánunk alkalmazni a törvény kikényszerítésére, dogmatikai nehézségekkel találjuk szembe magunkat.

Miután mi is szembetaláltuk magunkat ezekkel a problémákkal, úgy döntöttünk, hogy nem egy konkrét felelősségi forma mellett tesszük le a voksunkat, hanem alternatív megoldásokat ismertetünk. Amíg ugyanis az elektronikus információszabadságra vonatkozó új felelősségi forma szükségessége szinte magától értetődőnek tűnik, addig annak eldöntése, hogy melyik a legmegfelelőbb és leghatékonyabb eszköz, már jóval nehezebb kérdés. Talán ennek is köszönhető, hogy a törvényalkotás folyamatában a szankció hiányát kifogásoló civil szervezetek sem tettek konkrét javaslatot valamely szankció alkalmazására.

V.4.4. A felelősségi rendszer átalakításának lehetőségei

Úgy véljük, hogy amennyiben a jogalkotó módosítja az elektronikus információszabadság jelenlegi szankciórendszerét, akkor azt teljes körű felülvizsgálattal érdemes elvégezni. Az alábbiakban ezért egyfelől a jelenlegi rendszer átalakítására, másfelől új felelősségi formák és eszközök bevezetésre teszünk javaslatot. Mivel mind az átalakítás, mind az új eszközök bevezetése kellő körültekintést igényel, a megoldási lehetőségek elméleti megalapozása mellett feltüntetjük azok előnyeit és hátrányait is. Törekedtünk arra, hogy koherens felelősségi rendszert alapozzunk meg, a nem megfelelő felelősségi formák ugyanis vagy nem eredményeznek semmiféle változást, vagy – ez a veszélyesebb – nem kívánatos irányba mozdítják el az információszabadság érvényesülését.

Javaslatunk tehát alapvetően kétirányú:

1. egyrészt javasoljuk **a jelenlegi felelősségi formák felülvizsgálatát**;
2. másrészt **új felelősségi formák bevezetését** tartjuk szükségesnek.

a) A létező felelősségi formák felülvizsgálata

Az első eldöntendő kérdés a hatályos rendszer átalakításakor, hogy a jogalkotó – figyelemmel az alkalmazás hiányára, és a szankció eltűzött jellegére – valóban szükségesnek véli-e fenntartani a büntetőjogi felelősségi formát. A tényállással kapcsolatos kritikánkat a fentiekben már megfogalmaztuk.⁹⁰

Véleményünk szerint abban az esetben, ha a jogalkotó kiveszi a Btk. 177/B. §-ában megfogalmazott tényállásból a tájékoztatási kötelezettség megszegésének elkövetési magatartását, akkor szabálysértési alakzat formájában lehetne az Eitv. szerinti tájékoztatási kötelezettséget szándékosan elmulasztó egyént felelősségre vonni. Így a felelősségi rendszer továbbra is tartalmazna represszív jellegű egyéni szankciót, de a felelősség szintje a büntetőjog végső eszközének a szintjéről egy szinttel lejjebb kerülne. Az egyéni felelősséget így csak a fegyelmi és a szabálysértési szabályok tartalmazzák, az új (a szervezet felelősségének megállapítását eredményező) felelősségi formák bevezetése esetén pedig helyrebillenne a

⁹⁰ Lásd az V.4.5. fejezetet.



szervezeti és egyéni felelősségi formák közötti egyensúly is. A büntetőjogi felelősség fenntartása esetén viszont az elkövetési magatartások pontosítása, az Eitv. szabályaival történő fogalmi egyeztetése véleményünk szerint megkerülhetetlen.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a büntetőjogi felelősség alkalmazásának körében felmerült bennünk a jogi személy felelősségének megállapíthatósága is, növelve ezzel a szervezeti felelősséget, ezt az ötletünket azonban a jogi személy büntetőjogi felelősségére vonatkozó hatályos szabályozás miatt elvetettük. Ilyen felelősség ugyanis nem állapítható meg a közigazgatási szervek esetében.

Bár a belső szabályzat tartalmának meghatározása alapvetően belső szervezeti kérdés, a **fegyelmi felelősség szabályainak érvényesülésének garanciájaként mégis javasoljuk, hogy a közzétételi szabályzat minimumtartalmát meghatározó 305/2005. (XII. 25.) Korm. rend. 3. § (2) bekezdése tovább bővüljön a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok megállapításának a kötelezettségével.** Ahhoz ugyanis, hogy a fegyelmi felelősség jelenlegi szabályai érvényesülni tudjanak, szükség van a fegyelmi felelősség alapját képező belső szabályokra is; mégis az általunk vizsgált belső szabályzatok kevesebb, mint fele tartalmazott a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos előírásokat. Azt a problémát pedig, miszerint ha a szervezetet nem éri hátrány a törvényi előírások be nem tartása miatt, akkor vélhetően nem kezdeményez fegyelmi eljárást sem, az általunk javasolt szervezeti felelősségi formák lennének képesek rendezni. Véleményünk szerint amennyiben a szerv felelőssége megállapítható, úgy nagyobb a valószínűsége annak is, hogy a felelősséget a szerv fegyelmi eljárás keretében továbbhárítja a köztisztviselőre vagy közalkalmazottra. Így a két felelősségi forma egymással kölcsönhatásba kerülne, és együtt, egymást erősítve hatnának az érvényesülés irányába.⁹¹

Mind a fegyelmi felelősség, mind a szabálysértési felelősség megállapítását nagyban elősegítené, ha a törvény tartalmazná azt az általunk már javasolt előírást, miszerint kötelező minden szervnél az információsabadságért felelős tisztviselő kinevezése.⁹² A felelős személy belső ellenőrzési feladatai körében ugyanis nyomon tudja követni az esetleges szabályszegéseket, mulasztásokat. Az információs tisztviselő belső ellenőrzésének a hatékonyságához persze az is szükséges lenne, hogy az információs tisztviselő közvetlen, szubszidiárius jelleggel felelős legyen a törvényi kötelezettségek teljesítéséért. Így ugyanis a közvetlenül felelős személlyel szemben nagyobb valószínűséggel kezdeményezi a felelősségre vonási eljárás megindítását. A belső felelősségi struktúra azonban már belső szervezeti kérdés, abba álláspontunk szerint a jogalkotó olyan mértékig nem avatkozhat bele, hogy előírja az információs tisztviselő szubszidiárius felelősségét.

b) Új felelősségi formák

Az új felelősségi formák meghatározásakor legalább két szempontot kell figyelembe venni: egyrészt olyan felelősségi alakzatokat kell keresni, amelyek a jelenleginél nagyobb

⁹¹ Hasonló megoldással találkozunk a közigazgatási szerv hallgatásának jogkövetkezménye esetében a jelenleg hatályos Ket.-ben.

⁹² Lásd az V.3. fejezetet.



valószínűséggel kerülhetnek alkalmazásra, másrészt olyanokat, amelyek az egyén helyett a szervezet felelősségre vonását is eredményezhetik. E szempontok figyelembevételével mi az alábbi felelősségi formák bevezetésének lehetőségére hívjuk fel a figyelmet.

ba) A polgári jog eszköze

Mivel az elektronikus információszabadságról szóló törvény nem állapít meg alanyi jogot az információhoz való hozzáféréshez, következésképpen a törvény szabályainak megsértése esetén nincs alanyi jog, amely az igény állapotába kerülne, az egyéni, alanyi jogi igényérvényesítés nem lehetséges. Ezt a lyukat tölthetné be **a közérdekű kereset bevezetése**, amely esetében nem közvetlenül maga a jogsérelmet szenvedett fél jogosult az igényét érvényesíteni, hanem meghatározott társadalmi szervezetek. A közérdekű kereset a hazai jogrendszerben már létező jogintézmény, amelyet több különböző jogszabály is tartalmaz. A közérdekű keresetindítás joga azon alapul, hogy fontos társadalmi érdek fűződik az alapjául szolgáló jogsértések kivizsgálásához. Az elektronikus információszabadság érvényesülése álláspontunk szerint olyan ösztársadalmi érdek, amely megalapozná a közérdekű igényérvényesítés speciális lehetőségének alkalmazhatóságát. **Javaslatunk szerint a közérdekű keresetben – a közzététel jogsértő elmaradásának megállapítása esetére – közzétételre kötelezést lehetne kérni a bíróságtól.**

Mivel az igényérvényesítés polgári eljárásban történne, az egyébként mellérendelt felek viszonyát rendező bíróságnak kifejezetten az állam és a polgár viszonyában értelmezhető kérdésekről kellene döntenie. Ugyanakkor a közérdekűadat-igénylés megtagadása esetén igénybe vehető bírói út, vagy akár a jelenleg hatályos és az új Ptk. által is rendezett „államigazgatási jogkörben okozott kár” megtérítésének a szabályai is azt mutatják, hogy a polgári bíróságoktól nem teljesen idegen egyes közjogi jogviszonyok megítélése.

A polgári eljárás keretében – amennyiben az Eitv. személyi hatálya alá tartozó közfeladatot ellátó szerv elmulasztja az Eitv.-ből fakadó közzétételi kötelezettségét, illetve megsérti a 4. § (2) bekezdés szabályait, úgy a bíróság megállapítja a jogsértés tényét, és kötelezi a szervet az Eitv. szabályainak megfelelő közzétételre. A bíróság jogerős ítélete pedig a végrehajtásról szóló törvény alapján kényszeríthető ki.

Megjegyezzük, hogy a közérdekű kereset intézményéhez általában szorosan kapcsolódik az egyéni igényérvényesítés lehetősége is, hiszen minden közérdekűkereset-indításra feljogosító szabály külön kiköti, hogy a közérdekű kereset nem befolyásolja az egyén jogérvényesítési lehetőségeit. Ez az itt tárgyalt esetben nincs így, ennek ellenére alkalmazhatónak véljük a jogintézményt, sőt, álláspontunk szerint leginkább ott nyer értelmet a közérdekűkereset-indítás lehetősége, ahol nincs egyéni jogérvényesítési lehetőség. Ebben az esetben ráadásul nem merül fel az egyén önrendelkezési jogának a sérelme sem, hiszen a keresetet nem a jogsérelmet szenvedett jogalany helyett indítják meg, hiszen ilyen nincs. Az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvény egyébként szintén tartalmazza a közérdekű kereset indításának a lehetőségét úgy, hogy az állatok nem rendelkeznek jogi értelemben önálló személyiséggel, és értelemszerűen keresetindítási jog sem biztosított számukra.



A közérdekű kereset kezdeményezését az információszabadsággal, átláthatósággal, a közsféra számonkérhetőségével foglalkozó társadalmi szervezetek lennének jogosultak megindítani. A felelősség és az eljárási szabályok is az elektronikus információszabadság törvényen belül kerülnének megállapításra.

A javaslat előnyei

A polgári eljárásban történő közzétételre kötelezés a szervet szankcionálja, így hozzájárulna az egyéni és a szervezeti felelősségi formák közötti egyensúly helyrebillentéséhez. A végrehajtási jog pedig lehetővé tenné – akár végrehajtási bírság kiszabása útján – a bíróság ítéletének a kikényszerítését. A közérdekű kereset eljárásjogi szabálya elhárítja az alanyi jogosultság hiányából következő akadályt, megteremtve ezzel a bírósági eljárás alapját. Mivel már ma is léteznek és a jogérvényesítés terén – a jelenleg rendelkezésre álló eszközök tekintetében – aktív kezdeményező szerepet is vállalnak az információszabadsággal foglalkozó társadalmi szervezetek, vélhetően a közérdekű kereset intézményét is széles körben fogják alkalmazni. A társadalmi szervezetek keresetindítási joga még egy további előnnyel járhat: az elektronikus információszabadság közbeszédben való megjelenésével. A társadalmi szervezetek információszabadságért kifejtett tevékenysége, a bírósági eljárásoknak a nyilvánosság látókörébe kerülése szélesítené az információszabadsággal kapcsolatos jogismeretet és jogtudatosságot.

A javaslat hátrányai

A polgári eljárás önmagában okozhat bizonyos negatív következményeket azzal, hogy a polgári bíróság olyan kérdésben kell, hogy döntést hozzon, amely alapjogi jellegű és közjogi viszonyokra vonatkozik. A hazai jogalkalmazás ugyanis – a tudományos kutatások alapján – általában nem alkalmas az alapjogi szemlélet megjelenítésére.⁹³

További problémát jelenthet a döntés kikényszerítése. Ugyan a közérdekű keresetet betervező szervezet végrehajtási eljárást kezdeményezhet abban az esetben, ha a kötelezett szerv mégsem tartaná be a jogerős bírói ítéletet, ennek eredményessége megkérdőjelezhető. A végrehajtónak ugyanis magának kell a teljesítés elmaradását ellenőriznie, amely már önmagában is nehézséget okozhat, ha nem egy, hanem több hiányosságot állapít meg a bíróság. Ha a bíróság ítéletét önként nem hajtják végre, a végrehajtást foganatosító bíróság határozattal dönt a végrehajtás módjáról.⁹⁴ A végrehajtási módok közül esetünkben csak a kötelezettel szemben kiszabható bírság értelmezhető, így abban a nem várt helyzetben, ha a szerv nem tesz eleget a bírói döntésnek, a közzététel maga nem kényszeríthető ki, csak bírsággal lehet a szerv. Ugyancsak megtörténhet, hogy a szerv ugyan végrehajtja a bíróság ítéletét, de a döntést követően keletkezett közérdekű adatokat ismételten nem teszi elektronikusan elérhetővé. Ezzel

⁹³ A témában végzett empirikus kutatás eredményeit lásd: D. Tóth Balázs – Enyedi Krisztián – Halmi Gábor – Németh Attila – Polgári Eszter – Sólyom Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In: Fleck Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen II.* Budapest, 2008, Pallas, 75-184. oldal.

⁹⁴ Vht. 174. § A bíróság végzéssel határoz a végrehajtás módjáról, így: a) a kötelezettet a meghatározott cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti, b) feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse; egyúttal a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti, c) a kötelezettel szemben 500 000 Ft-ig terjedő pénzbírságot szabhat ki, d) a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.



kapcsolatosan egy lehetőség áll rendelkezésre: újabb és újabb eljárásokat kell kezdeményezni mindaddig, amíg az állandó alperesi pozíció, illetve az ismétlődő elmarasztalások és perköltség-megtérítési kötelezettségek aránytalanul nagy teherré nem válnak a jogkövető magatartással járó terhekhez képest.

Az a lehetőség is elképzelhető, hogy csak nagyon kevés vagy egyetlen eljárást sem kezdeményeznek a társadalmi szervezetek. A lehetőség ellen szól, hogy a közérdekű adatok igénylése körében folyamatosan aktív szerepet játszik a civil szféra, a magyar hagyományokhoz képest pedig kifejezetten sok olyan, alapvetően stratégiai pereskedés zajlott ebben a körben, amelyet civil szervezetek kezdeményeztek.

Megkérdőjelezhető a keresetindítási lehetőség generálisan preventív hatása is, azaz, hogy a közfeladatot ellátó szervek a peres eljárások (és az esetleges végrehajtási bírság hatására) mekkora arányban fogják a betartani az Eitv. szabályait. Ez véleményünk szerint nagyban függ attól, hogy mekkora sajtónyilvánosságot kapnak majd ezek az eljárások. A nyilvánosság véleményünk szerint mindenképp a törvényben foglaltak betartása felé terelné a szerveket.

bb) Támogatások feltételhez kötése

Mivel az elektronikus információszabadság érvényesülése az egész társadalomra hatással van, úgy véljük, hogy a felelősség megállapításán túl fel kell hívnunk a figyelmet egy további lehetőségre is. Ez pedig a központi költségvetésből és elkülönített állami pénzalapokból eredő támogatások feltételhez kötése. A megoldás szerint a támogatás elnyerésének, illetve az elnyert támogatás folyósításának feltételeként kerülne rögzítésre az általános közzétételi lista által meghatározott adatok egy részének a hiánytalan, pontos és naprakész megléte. Ez mintegy kiegészítené a szankciók körét azzal, hogy az állam közvetlenül is kifejezi az elektronikus információszabadság iránti elkötelezettségét. Minél több oldalról ösztönözzük a közfeladatot ellátó szerveket a törvényes működés betartására, annál nagyobb eséllyel javul az információszabadság érvényesülése a mindennapokban.

Mindezt úgy képzeljük el, hogy a pályázatot elbíráló szerv lenne köteles ellenőrizni az általános közzétételi lista adatainak meghatározott része hiánytalan, pontos és naprakész meglétét, és **amennyiben a pályázó nem tartja be az Eitv. szabályait, úgy vagy automatikusan kizárható lenne a pályázat hatálya alól, vagy a kifizetések folyósítása nem történhetne meg mindaddig, amíg a pályázó maradéktalanul meg nem felel az Eitv. előírásainak.** Mivel a költségvetési támogatások nem minden szervet érintenek, ez az intézkedés csak az Eitv. hatálya alá tartozó szervek egy része esetében lenne kényszerítő erejű, de véleményünk szerint az intézkedés nagyban előremozdíthatná az elektronikus információszabadság hatékonyabb megvalósulását. Tekintettel azonban arra, hogy az Eitv. a közérdekű adatok rendkívül széles körének a közzétételét kívánja meg, a teljes adatkör hiánytalan meglétének az ellenőrzése meglehetősen időigényes. Ennélfogva javasoljuk, hogy ne a teljes közzétételi lista, hanem csak meghatározott közzétételi egységek hiánytalan meglétének a követelményét rögzítse a jogalkotó, így nagyobb esélyt látunk arra, hogy a pályázatot elbíráló szerv ténylegesen elvégzi majd az ellenőrzést.




Álláspontunk szerint azonban a gazdálkodási adatok teljes körének hiánytalan közzétételét mindenképp a támogatás feltételéül kell szabni.


Bízató, hogy támogatások feltételhez kötése a mai politikában nem tűnik keresztülvihetetlen elképzelésnek: az Országgyűlés a tanulmány készítésével egyidejűleg fogadta el a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvényt, amely az államháztartásról szóló törvényt egy új 15/C. §-sal egészítette ki. E szakasz szerint, abban az esetben, ha a kincstár megállapítja, hogy az önkormányzat, kisebbségi önkormányzat nem tesz eleget teljeskörűen az Áht.-ban meghatározott gazdálkodási adatokra vonatkozó közzétételi kötelezettségnek, akkor a kötött felhasználású központi költségvetési támogatás jogtalan felhasználásnak minősül, és azt az önkormányzat köteles visszafizetni.


Az államháztartásról szóló törvény 15. § (4) bekezdése a központi költségvetésből származó támogatások elnyerésének feltételül szabja a rendezett munkaügyi kapcsolat követelményét is. Ezek között megtalálható az a feltétel is, hogy amennyiben munkaügyi bírsággal vagy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben (Ebkvt.) meghatározott bírsággal sújtották a szervet, úgy központi költségvetésből és elkülönített állami pénzalapokból eredő támogatás nyújtásának nincs helye. Álláspontunk szerint e rendelkezés mintájára az Áht.-ban meghatározott kizárási okok köre kiegészíthető az Eitv. szerinti közérdekű kereset alapján megállapított jogsértés esetével, **tehát a jogerős bírósági határozattal elmarasztalt szerv számára – az ítélet jogerőre emelkedéstől számított egy, esetleg két évig – nem lenne nyújtható támogatás.**

Javaslatunk elfogadása esetén a felelősségi rendszer az alábbi táblázat szerint alakulna:

FELELŐSSÉGI FORMÁK						
	POLGÁRI JOGI	KÖZIGAZGATÁSI JOGI	PÉNZÜGYI JOGI	FEGYELMI TÍPUSÚ	SZABÁLYSÉRTÉSI	BÜNTETŐJOGI
SZERVEZETI FELELŐSSÉG	Közérdekű kereset alapján a jogsértés megállapítása és közzétételre kötelezés	Törvényes működés ellenőrzése a felügyeleti jogkör gyakorló szerv által	A költségvetésből nyújtott támogatások feltételhez kötése	–	–	–
EGYÉNI FELELŐSSÉG	–	–	–	Közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése	A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget	Btk. 177/B. §, Visszaélés közérdekű adattal

 Jelenleg alkalmazható (hatályos) felelősségi formák

 Általunk javasolt, új felelősségi formák

 Jelenleg alkalmazható, de általunk nem javasolt



VI. Az elektronikus információszabadság megfelelő érvényesüléséhez szükséges többletkövetelmények

Amint arra rámutattunk, a fent számba vett jogi garanciák beépítésével a jogalkotó jelentős lépést tehet az elektronikus információszabadság jelenlegi szabályozásának kikényszeríthetősége irányába. Ugyanakkor úgy véljük, a szabályozásnak nemcsak az a hibája, hogy nem teremt kellő garanciákat a benne foglaltak kikényszerítésére. Az eltelt négy évben az elektronikus információszabadság-szabályozásnak több olyan területe is kirajzolódott, ahol a szabályok korrekcióra, kiegészítésre, de legalábbis értelmezésre szorulnak. A felülvizsgálat nem mellőzheti mindezek figyelembevételét és kezelését.

Az alábbiakban tehát azok az általunk azonosított problémák, hiányosságok kerülnek sorra, amelyek ugyan nem veszélyeztetik vagy rontják le a hatályos szabályozás érvényesülését, de amelyek orvoslása álláspontunk szerint jobb szabályozáshoz vagy az egyébként jó szabályok jobb alkalmazásához vezet.

VI. 1. A közzétett adatokkal szemben támasztott követelmények

VI.1.1. Pontosság, hitelesség, naprakészség (hatályosság)

Az elektronikus úton közzétett tartalmak esetén a hitelesség, pontosság, naprakészség (hatályosság) kérdése komoly problémát okoz. Az interneten tárolt adatok közül a felhasználók számára sokszor nem világos, hogy melyik közzétett adat a pontos és naprakész (hatályos) és melyik nem az. Ha egy keresőbe ma beírjuk, hogy „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény”, akkor a különböző – egyébként közfeladatot ellátó szervek honlapjaira mutató – találatok a törvény különböző állapotát jelenítik meg. Van közöttük évek óta nem frissített törvény és van hatályos is, ám a felhasználó számára eldönthetetlen, hogy melyik találat az, amely releváns számára. Ugyan a Magyar Közlöny elektronikus változata elérhető a kormányzati portálon, és a portálnak van jogszabálykereső szolgáltatása is, de a probléma lényegét jól szemlélteti, hogy a keresőkhöz szokott felhasználók elsősorban az általuk használt általános, szabadszavas keresők használatával próbálnak információhoz jutni, ebben az esetben azonban az adatok pontossága és naprakészsége tekintetében nem jutnak megfelelő információhoz.

A tartalomszolgáltatók egy része, így például az Origo.hu úgy oldja meg ezt a kérdést, hogy a régebbi cikkek esetén egy figyelmeztető feliratot helyez el: „Ez a cikk ... éve/hónapja frissült utoljára. A benne szereplő információk a megjelenés idején pontosak voltak, de mára elavultak lehetnek.”

Az elektronikus információszabadság törvény alapján közzétett közérdekű adatok esetében a hitelesség és pontosság kérdéskörének súlya hatványozottan jelenik meg. Míg egy cikk esetén is fontos az információ pontossága, addig a közérdekű adatok közzététele során alapkövetelmény, hogy a közvélemény pontos tájékoztatást kapjon. Az Eitv. 4. § (1) bekezdése szerint a közzétételi



listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről a közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik.

A közzétételi listán szereplő adatok két nagy körre bonthatók: az adatok egy részét a változástól számított egy, illetve öt éven át a honlapon tárolni kell (archiválási kötelezettség), míg egy másik részét az adat megváltozásakor azonnal törölni kell a honlapról, és csak a pontos (új) adatot kell (illetve szabad) feltüntetni. Azonban a honlapoknak a különböző keresőrendszerekben tárolt változataiban (cache) még sokáig elérhető a már törölt adattartalom is, ezzel pedig a látogatók számára olyan helyzet alakulhat ki, hogy nem világos számukra, melyik adat naprakész és melyik nem.

Az Eitv. mellett a végrehajtási rendeletek és az egyéb szektorális szabályok tovább bővítik az általános közzétételi listákat. Így például a Ket 164. §-a a hatóság és a közreműködő hatóság az Eitv. közzétételi listáját bővíti azzal, hogy előírja: *„az egyes hatósági ügyek intézésére a szervezetten belül illetékes ügyintézők nevét, hivatali elérhetőségét vagy az ezzel kapcsolatban felvilágosítást adó ügyfélszolgálat elérhetőségét, az ügyintézés jogszabályban meghatározott határidejét, az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó, az ügyfelet megillető jogokról, az ügyfelet terhelő kötelezettségekről szóló tájékoztatást, az illetékek és díjak meghatározását [...], valamint a lerovásuk, befizetésük módjáról szóló tájékoztatást; az ügyek intézése során az elektronikus kapcsolattartásról, így különösen a központi rendszer igénybevételének feltételeiről, az eljárás megindításához szükséges kérelem és más beadvány, nyomtatvány, úrlap, informatikai alkalmazás elérhetőségéről, kitöltésének módjáról, továbbításáról szóló tájékoztatást; az elektronikus kapcsolattartáshoz az ügyfélkapu létesítéséről szóló tájékoztatást és az elektronikus kapcsolattartás technikai szabályairól és az üzemzavarról szóló tájékoztatást”* is közzé kell tenni. Mint látjuk, az általános adatkör mellett ezekben az esetekben már az egyes ügyintézők és ügyfeleket terhelő kötelezettségek alapjául szolgáló információk, úrlapok és eljárásrendek naprakészsége és pontossága a kérdés.

Fontos megjegyezni, hogy a közérdekű adatok elektronikus úton történő közzététele esetén a jogszabályok a hiteles, pontos, naprakész, időszerű, friss jelzőket használják, anélkül, hogy ezek a jelzők normatív tartalommal bírnának. Erre példa az Eitv. 4. §, amely kimondja, hogy a közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a közzétételi listákon szereplő adatok *pontos, naprakész* és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről. A megküldött adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, *hitelességéért*⁹⁵ és az adatok *frissítéséért* az adatközlő felel. A 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet pedig már szakszerűséget és időszerűséget ír elő: az adatfelelős gondoskodik a közzétételre kerülő közérdekű adatok *pontosságáról, szakszerűségéről és időszerűségéről*.⁹⁶ **Az adatok minőségére vonatkozó követelmények tisztázása érdekében ezért felül kell vizsgálni a jogértelmezési problémát is jelentő jelzők használatát.**⁹⁷

⁹⁵ A hitelesség követelménye itt álláspontunk szerint értelmezhetetlen, bővebben lásd az V.1.2. fejezetet.

⁹⁶ Korm. rendelet 2. § (1) bek.

⁹⁷ A következetlen fogalomhasználattal kapcsolatos problémákhoz lásd még az V.1.2. fejezetet.



Mint azt láttuk, az internetes sajtó figyelemfelhívó tájékoztatást helyez el a honlapján arról, ha az információk időszerűségével kapcsolatban kétségek vannak. Hasonlóan ehhez a megoldáshoz azokban az esetekben, amikor az Eitv. vagy más jogszabály alapján előírt archiválási kötelezettség következtében olyan közérdekű adatok is elérhetők, amelyek naprakészsége megszűnt,⁹⁸ **figyelemfelhívást szükséges közzétenni. A figyelemfelhívásban egyértelműen fel kell tüntetni, hogy archivált adatokról van szó, így azok már nem naprakészek.**

Ezzel együtt az el nem távolítható, de már nem hatályos adatok esetében az erre való **figyelemfelhívás mellett a frissített adatokra mutató linkkel megoldható a felhasználók tájékoztatása.**

A látogatók tájékozódása és a hitelesség szempontjából kulcsfontosságú lenne, ha az adatok **közzétételének ideje mindig feltüntetésre kerülne.**

A felsorolt javaslatok átültetéséhez a megfelelő végrehajtási rendelet szabályait tartjuk **szükségesnek bővíteni.** Bár álláspontunk szerint a fentiekhez hasonló technikai jellegű előírásokat elegendő lenne közzétételi szabályzatban meghatározni (a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes rendjét a kormányrendelet már ma is a szabályzatok minimumtartalmaként határozza meg); de mivel tapasztalataink szerint a közérdekű adatok közzétételére kötelezett szervek jelentős része nem rendelkezik ilyen szabállyal,⁹⁹ tényleges garanciát csak az jelenthet, ha végrehajtási szabályok rendezik az adatok pontosságával kapcsolatban felmerült kérdéseket.

A már **nem hatályos jogszabályok közzétételének elkerülése érdekében javasoljuk,** hogy a közfeladatot ellátó szervek ahelyett, hogy a jogszabályok teljes szövegét saját oldalain teszik olvashatóvá, inkább vezessék el a látogatót [magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu/jogszabalykereso) jogszabálykereső oldalára.¹⁰⁰ Ha a szerv ezzel a megoldással él, álláspontunk szerint elegendő a honlapon pusztán a közfeladatot ellátó szervekre vonatkozó jogszabályok listáját közzétenni, az alapján már a kormányzati portálon minden további nehézség nélkül hozzáférhető a keresett jogszabály. Ez a javaslatunk nem a jogalkotónak, hanem a közzétételre kötelezett szervezeteknek szól, jogalkotási feladatot nem igényel. Amennyiben mégis indokolt a már nem hatályos jogszabály szövegének a közzététele (egy korábbi állapot tükrözése érdekében), a fenti figyelemfelhívásra vonatkozó szabályok az irányadóak.

Az **archiválási kötelezettséggel** kapcsolatosan álláspontunk szerint szintén szükséges jogszabály-módosítás. Felül kell vizsgálni a közzétételi listákat, mert álláspontunk szerint nem minden, jelenleg archiválandó adat igényli a megőrzést. Így például a közfeladatot ellátó szerv által alapított költségvetési szerv székhelyének megváltozása esetén nem érezzük szükségét annak, hogy a korábbi székhely a változást követő egy évig még elérhető legyen a honlapon.¹⁰¹

⁹⁸ Ezek az Eitv. melléklete szerint: az I. melléklet 6-10., a II. melléklet 1, 3, 5-12, 14-17., a III. melléklet 1-6. pontjaiban meghatározott adatok.

⁹⁹ Lásd az V.2. fejezetet.

¹⁰⁰ <http://www.magyarorszag.hu/kereses/jogszabalykereso>

¹⁰¹ Eitv., melléklet I. 8/A.



Ugyancsak kérdés az adatok **frissítésének ideje, gyakorisága**. Az Eitv. mellékletében található közzétételi listák szerint a szervezeti és személyi adatokat a változást követően azonnal módosítani kell a honlapon. A tevékenységre és működésre vonatkozó adatok és a gazdálkodási adatok esetében a közzétételre több esetben negyedéves frissítést ír elő a törvény. Szükségesnek tartjuk átgondolni, hogy az Eitv. megalkotása óta eltelt négy év nem bizonyította, hogy a szervek és munkatársaik jóval gyorsabban képesek a közzétett adatokat módosítani, így a negyedéves közzétételi időt csökkenteni lehetne. Az adatoknak a változást követő azonnali módosítása elvárható, azonban az államigazgatásban dolgozók attitűdje miatt – amely az interjúk során is megfogalmazásra került – hatékonyabb lenne, ha a frissítésre előírt időt a törvény munkanapokban határozná meg. Amint arról már szóltunk,¹⁰² az általunk megismert belső szabályzatok többsége külön rendelkezik a közzétételi kötelezettség határidejéről (tehát a szervek saját maguk igyekeznek „lefordítani” az azonnali határidő jelentését), ezért úgy véljük, nagyobb garanciát jelentene az „azonnali” határidő munkanapban meghatározott határidőre cserélése. **Javasoljuk, hogy a frissítésre a törvény az elérhetőségi adatok esetében a változást követő egy munkanapon belüli, míg más adatokra vonatkozóan a változást követő három munkanapon belüli határidőt szabjon a jelenlegi „azonnali” kötelezettség helyett.**

A felsorolt két módosítást **kizárólag törvényben** lehet rendezni, ezért ez a jogalkotó lépését kívánja.

VI.1.2. Az adatok közhiteles közzétételének problematikája

Ugyancsak kérdésként merül fel az adatok közhitelességének a kérdésköre. Mennyiben valósítható meg a közzétételi listán szereplő közérdekű adatok közhitelessége, mennyiben alapíthatóak a közzétett közérdekű adatokra jogok és kötelezettségek? A közhitelesség garanciát jelentene a közzététel pontosságára és motiválná a szervek esetében a közzétételi listák naprakész frissítését.

Közhiteles nyilvántartás az ingatlan-nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, a zálogjogi nyilvántartás, a gépjármű-nyilvántartás, az úszólétesítmény-nyilvántartás, a légi jármű-nyilvántartás, a cégnyilvántartás, a magyar jog szerint egyéb közhiteles nyilvántartás.

Amennyiben a jogalkotó a közérdekű adatok közzétételi körét közhiteles nyilvántartás keretében oldaná meg, az a közérdekű adatokat kezelő szervekre jelentős terhet róna, azonban arra ösztönözne, hogy a közzétett adatok valóban pontosak és naprakészek legyenek. **Álláspontunk szerint az adatok közhiteles közzététele a jelenlegi közzétételi rendszerben nem oldható meg.** Ahhoz, hogy a honlap közhiteles nyilvántartásként legyen kezelhető, következésképpen az azon található, az Eitv. alapján közzétett adatok közhitelesnek minősüljenek, egységes adatbázisra lenne szükség. Nem lehet ugyanis sok száz szerv honlapját közhitelesnek minősíteni, hiszen **nincsenek meg azok a szervezeti, személyi feltételek, amelyek eleget tudnának tenni a közhitelesség követelményének, illetve nincsenek meg azok a garanciák sem, amelyek e követelmények érvényesülését biztosítják.**

¹⁰² Lásd az V.1.3. fejezetet.



Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességével az Alkotmánybíróság 8/1998. (III. 20.) AB határozata foglalkozott. Ebben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában lehetővé kell tenni, hogy a közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adatokhoz való hozzáférhetőség alkotmányos követelménye azonban nem jelent egyúttal feltétlen alkotmányos garanciát a közérdekű adatok közhitelességére. A közérdekű adatok hitelességét és a valósággal való megegyezését már külön törvényi rendelkezések biztosítják. Ilyen, az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét garantáló szabály az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 5. §-a, amely törvényi rendelkezés egyúttal az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak — tehát a tulajdonhoz való jognak — is törvényi biztosítéka. Ilyen szabályt tartalmazott továbbá az e törvény hatálybalépése előtt hatályos Inyvtv. 2. § (1) bekezdése, amely szerint az ingatlan-nyilvántartás hitelesen tanúsítja a feltüntetett adatokat, továbbá a bejegyzett jogok és tények fennállását.

Ahhoz, hogy a közzétett közérdekű adatok közhiteles nyilvántartása megoldható legyen, központi adatbázist kellene létrehozni és törvényi garanciákat kellene meghatározni annak érdekében, hogy az adatbázisban tárolt adatokra és információkra jogokat és kötelezettségeket lehessen alapítani.

Mivel a honlapon közzétett adatok közhitelességének a kérdésköre nem megoldható, az adatok pontossága és naprakészsége követelményének biztosítására egyéb garanciák szükségesek, amelyekre vonatkozó javaslatunkat a fejezet elején ismertettük.

VI.2. Idegen nyelvű közzététellel

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga olyan alapjog, amely állampolgárságtól függetlenül mindenkit megillet. A közérdekű adatokhoz való elektronikus közzétételen keresztül történő hozzáférés a magyarul nem tudók számára akkor tud érvényesülni, ha a magyar mellett legalább az Európában legelterjedtebb második nyelvként beszélt idegen nyelven, angolul is közzétételre kerülnek a legfontosabb adatok. Természetesen nem várható el a közérdekű adatot kezelő szervektől, hogy az Eitv. közzétételi listájában és az egyes szektorális szabályokban meghatározott különös közzétételi listákon szereplő valamennyi adatot teljes terjedelemben, idegen nyelven is közzétegye. Ez sem nem szükséges, sem nem ésszerű; ebből azonban nem következik, hogy ne lenne szükséges és fontos az idegen nyelvű közzétételi kört bővíteni.

Az Eitv. hatályos szabályai a közérdekű adatok rendkívül szűk körének követeli meg az angol nyelven való közzétételét. Ilyen kötelezettséget csak az Eitv. II. mellékletének 2. pontja határoz meg, eszerint: „A tevékenységre, működésre vonatkozó adatok közül az országos illetékességű szervek, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve esetében a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztatót angolul is elérhetővé kell tenni a honlapon.” A jelenlegi jogszabályi kötelezettségnél bővebb idegen nyelvű információszolgáltatásra természetesen most is lehetőség van, azt semmilyen jogszabály nem korlátozza, ennek ellenére szükségesnek véljük az idegen nyelven közzéteendő adatok bővítését. Ezt az igényt támasztja alá az az interjú során szerzett információ is, miszerint van olyan közfeladatot ellátó szerv, amely azért nem gondoskodik idegen nyelvű verzióról, mert



nem tudja, milyen információkat kellene idegen nyelven is elérhetővé tennie. Ez a kifogás is kiküszöbölhető azzal, ha a jogalkotó felsorolja a közérdekű adatoknak azt a minimum-körét, amelynek angol nyelvű elérését minden, az Eitv. hatálya alá tartozó szervnek biztosítani kell.

Elsősorban azokat az adatokat tartjuk elengedhetetlenek idegen nyelven is elérhetővé tenni, amelyek a kapcsolatfelvételre, az ügyintézésre, elérhetőségre vonatkoznak, mégpedig annak érdekében, hogy a magyarul nem tudó emberek is élni tudjanak a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogukkal. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés során **az elérhetőségi adatokat valamint az adatigénylésre vonatkozó információkat azért is szükséges idegen nyelven hozzáférhetővé tenni, mert enélkül kiüresedik az Avtv. 20. § (7) bekezdése, amely kimondja, hogy közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.** Az adatigényléshez szükséges a szerv elérhetőségi adatait és a tevékenységi körét ismerni.

Az Eitv. érvényesülése érdekében biztosítani szükséges a külföldön élők és a magyarországi külföldiek információhoz való jutását is. Álláspontunk szerint ennek érdekében legalább angol nyelven közzé kell tenni a közfeladatot ellátó szerv hivatalos nevét, székhelyét, postai címét, telefon- és telefaxszámát, elektronikus levélcímét, honlapját és ügyfélszolgálatának elérhetőségeit,¹⁰³ továbbá a szervezeten belül illetékes ügyfélkapcsolati vezető nevét és az ügyfélfogadási rendjét.¹⁰⁴ Mindezek mellett szükséges még angolul az államigazgatási, önkormányzati és egyéb hatósági ügyekben – ügycsoportonként (ügytípusonként) és eljárástípusonként – a hatáskörrel rendelkező (hatáskör gyakorlásának átruházása esetén a ténylegesen eljáró) szerv megnevezése, továbbá illetékességi területének, az ügyintézéshez szükséges dokumentumoknak, okmányoknak, eljárási illeteknek (igazgatási szolgáltatási díjaknak) a meghatározása. Angolul is elérhető kell, hogy legyen az alapvető eljárási szabályok ismertetése, az eljárást megindító irat benyújtásának módja (helye, ideje), az ügyfélfogadás ideje, az ügyek intézését segítő útmutatók, az ügymenetre vonatkozó tájékoztatás és az ügyintézéshez használt letölthető formanyomtatványok.¹⁰⁵ Angolul is fel kell tüntetni az adatvédelmi felelős (információs jogokkal foglalkozó) személy nevét, beosztását.¹⁰⁶

A kikényszeríthetőség érdekében a szervek számára **normatív előírást** kell megfogalmazni. **Ezt úgy tartjuk elképzelhetőnek, hogy az Eitv. mellékletében meghatározott közzétételi lista egyes közzétételi egységeihez a törvényhozó külön hozzárendeli az angol nyelvű közzététel kötelezettségét.** Ez a megoldás látható most az Eitv. melléklete II. 2. pontjában, ahol a törvény kimondja: „Az országos illetékességű szervek, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve esetében a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató magyar és angol nyelven.”

Természetesen a törvény ezirányú módosítását a végrehajtási rendeletek megfelelő módosításának is követnie kell.

¹⁰³ Eitv., melléklet I. 1.

¹⁰⁴ Eitv., melléklet I. 4.

¹⁰⁵ Eitv., melléklet II. 4.

¹⁰⁶ Eitv., melléklet II. 13.



Ahhoz, hogy az idegen nyelvű közzététel elérhető legyen, **a nyitólapról kell elérhetőnek lennie az idegen nyelvű tartalomnak. Ezt elegendő a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletben előírni.** A hitelesség érdekében fontos feltüntetni azt is, hogy a magyar nyelvű tartalom a hiteles, az idegen nyelvű tartalom legfeljebb tájékoztató jellegű. Természetesen megoldható az is, hogy több nyelven is hiteles adat legyen elérhető, azonban ez a követelmény nem várható el, leszámítva azokat az eseteket, amikor a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvén kerülnek közzétételre az adatok.¹⁰⁷

VI.3. Az esélyegyenlőség biztosítása

Az esélyegyenlőség követelményét az Eötvös Károly Intézet már az elektronikus információszabadság koncepcióinak kidolgozásakor a szabályozás alapelvei között rögzítette.¹⁰⁸ Az esélyegyenlőség előmozdításához olyan állami szerepvállalást tartottunk és tartunk ma is szükségesnek, amely a hátrányos helyzetűeknek is nagyjából azonos esélyekkel biztosítja az internethez való hozzáférést, másrészt az interneten nyilvánosságra hozott közérdekű adatok megismerhetőségét.

Az elektronikus információszabadság tekintetében az esélyegyenlőségnek két aspektusa értelmezhető: a honlapok akadálymentesítésének, valamint a honlap-tartalom (egy részének) nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvén való hozzáférhetőségének a követelménye. Korábbi, az Eitv. szabályainak érvényesülésével foglalkozó kutatásunk egyértelműen rámutatott, hogy a honlapok nem tükrözik az esélyegyenlőség érdekében tett lépéseket: vak és gyengénlátó verziók csak elenyésző számban működnek, kisebbségi nyelveken pedig nem érhető el a közigazgatási szervek.¹⁰⁹

VI.3.1. A honlapok akadálymentesítése

Az akadálymentes honlapok biztosítása az esélyegyenlőségi követelményekből levezethető állami feladat. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 6. §-a szerint a fogyatékos személynek, családtagjainak, segítőinek biztosítani kell a hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz. A közérdekű információ akkor hozzáférhető, ha azt a fogyatékos személy érzékelheti, és biztosítja számára a megfelelő értelmezés lehetőségét. A közérdekű adatok internetes közzététele így akkor erősíti az esélyegyenlőséget, ha a fogyatékkal élők számára az állam egyenlő lehetőséget biztosít mind az adatok elérhetősége, mind az ahhoz szükséges eszközök tekintetében.

Az akadálymentesítés szempontjából azok érintettek, akik látásban, hallásban vagy mozgásban korlátozottak, vagy az információt valamilyen okból nehezen vagy csak részben képesek feldolgozni, így például azok, akiknek az írott szöveg értelmezése nehézséget okoz.

¹⁰⁷ Lásd a VI.3.2. fejezetet.

¹⁰⁸ Koncepciók az elektronikus információszabadságról. In: Majtényi László – Molnár Péter – Petri Lukács Ádám – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, 2005, Eötvös Károly Intézet. 67. o.

¹⁰⁹ Szoboszlai Judit – Szigeti Tamás – Vissy Beatrix: Közérdekű adatok a világhálón. In: Székely Iván – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, 2008, Információs Társadalomért Alapítvány, 95. oldal.



Tekintettel arra, hogy az akadálymentesítés globális feladat, nem érdemes sajátos hazai fejlesztésekbe kezdeni, hanem az erre vonatkozó megoldások közül érdemes a nemzetközi szinten legelterjedtebb megoldást választani.¹¹⁰

Általánosságban elmondható, hogy a szegregált vakbarát változat nem felel meg sem az esélyegyenlőség követelményének, sem a technikai fejlesztéseknek. Nem jó tehát az a megoldás, amely a látássérült látogatókat egy kifejezetten nekik készült, alternatív oldalra irányítja, ez ugyanis tartalmában csökkentett információkat nyújt csak, így a közzétett adatokhoz – köztük a közérdekű adatokhoz – nem vagy nem teljeskörűen férnek hozzá a vakok és a gyengénlátók. A külön vakbarát honlap létrehozatala helyett az szükséges, hogy a honlapok programozása során a honlap-készítők azokat a szabványokat használják, amelyeket a felolvasó szoftverek kezelni tudnak; valamint, hogy ne használják a programozás során azokat az eszközöket, amelyek a hozzáférhetőséget nehezítik (például olyan – pusztán formázás céljából létrehozott – táblázatokat, amelyek lineárisan olvasva nem értelmesek). **A nemzetközi ajánlásoknak megfelelő programozás hozzáértő személyek számára viszonylag egyszerű feladat, amelyet külön kiadások nélkül is képesek a közérdekű adatot közzétevő szervek teljesíteni.** A megvalósítás csupán figyelmet és egy kis időt igényel a honlapok programozóitól.

A magyar közigazgatási honlapok egységesítését célzó kormányzati informatikai egyeztető tárcaközi bizottság 19. számú ajánlása¹¹¹ előírja a központi államigazgatás szervezetei által működtetett honlapok tartalmi és formai egységesítése keretében az akadálymentesítési követelményeket. Ez az ajánlás azonban csak a központi államigazgatási szervekre vonatkozik.

Elmondhatjuk, hogy az esélyegyenlőség követelményének anyagi jogi háttere biztosított: a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy a közzétételre szolgáló honlapot úgy kell kialakítani, hogy az a vakok és gyengénlátók által széles körben használt eszközökkel is olvasható legyen. Ezzel kapcsolatosan csak annyit jegyzünk meg, hogy bár a jogszabályból az is következhetne, hogy a fenti rendelkezés alapján a felolvasó szoftvereket is szerveroldalról kell biztosítani, ez álláspontunk szerint felesleges (és aránytalanul költséges is), hiszen az internetező fogyatékkal élők általában maguk szerzik be és tanulják meg kezelni a felolvasó szoftvereket, a rehabilitációs szakemberek pedig külön oktatják ezek használatát.

Ugyanakkor állami feladatként jelentkezik, hogy a felolvasó szoftverekhez a vakok és gyengénlátók hozzáférjenek. Az elterjedt szoftverek annyira drágák, hogy a megkérdezett rehabilitációs szakemberek szerint a vakok és gyengénlátók e legtöbb esetben csak az ingyenes, korlátozott ideig (45 percig) működő programokat tudják használni.¹¹²

Állami feladatként jelentkezik, hogy a vakok és gyengénlátók, de legalább az olyan intézmények, mint a könyvtárak, a Vakok Állami Intézete stb. számára az állami normatív támogatást nyújtson a felolvasó szoftverek megvásárlásához.

¹¹⁰ WAI (Web Accessibility Initiative), a W3C accessibility munkacsoport akadálymentesítésre vonatkozó koncepciója: <http://www.w3.org/TR/WAI-WEBCONTENT-TECHS/>

Magyar leírás például innen elérhető: <http://www.webra.hu/szinfalak-mogott/akadalymentes-weboldalak>

¹¹¹ http://misc.meh.hu/binary/6674_letoltheto_ajanlasok_kietb_19_2.0.pdf

¹¹² A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szíves tájékoztatása alapján.



VI.3.2. Közzététel kisebbségi nyelven

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) értelmében kisebbségek által használt nyelvnek számít a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv. A Nektv. szabályai szerint a Magyar Köztársaságban anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. A kisebbségek nyelvhasználata feltételeinek biztosítása állami feladat.¹¹³

A kisebbségek nyelvhasználati jogának biztosítását törvény szabályozza. Azonban az 1993-as törvény nem szól az elektronikus közzététel útján gyakorolható nyelvhasználati jogról és az állam ezirányú feladatairól, ezért ennek biztosítása érdekében **jogszabály-módosítási** feladat keletkezik.

A közigazgatási eljárásokban az anyanyelv használatára vonatkozóan a Ket. kimondja, hogy a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. Az a természetes személy, aki a Nektv. hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóság előtt használhatja az adott kisebbség nyelvét is. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani.

A Nektv. 53. § (1) bekezdésének szabályai szerint a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat indokolt igényének megfelelően köteles biztosítani, hogy:

- a) rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar nyelven történő közzététel mellett – a kisebbség anyanyelvén is megtörténjék,
- b) a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak.

Az elektronikus információszabadság biztosítása a nemzeti és etnikai kisebbségek számára levezethető az állam intézményvédelmi kötelezettségéből, valamint az egyenlő bánásmód követelményéből is. A magyarul nem beszélő nemzeti vagy etnikai kisebbségek tagjai azonban a jelenlegi szabályozás szerint nem férhetnek hozzá az elektronikus úton közzétett közérdekű adatokhoz. A kisebbségek közéletben való részvétele, az ügyeik intézése, az egyéni és kollektív jogaik gyakorlása és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében ezért az **Eitv.-ben rögzítendő, hogy a központi szervek és azokon a településeken, ahol kisebbségi önkormányzatok működnek, a helyi szervek az információhoz való hozzáférés biztosítása érdekében a törvényben meghatározott adatok egy részét – a kisebbségi önkormányzatok bevonásával – az adott kisebbségek nyelvén is kötelesek közzétenni.** Ilyen adatok elsődlegesen: az elérhetőségi adatok, a szerv tevékenységéről szóló tájékoztató, valamint az adatigénylésre vonatkozó információk. Ezeket az adatokat mindenképp azért szükséges a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvén is hozzáférhetővé tenni, mert **enélkül kiüresedik az Avtv. 20. § (7) bekezdése, amely kimondja, hogy közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem**

¹¹³ Nektv. 51. § (1) bek.



tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven (az adott esetben tehát kisebbségi nyelven) fogalmazza meg. Álláspontunk szerint tehát kisebbségi nyelven elsődlegesen az adatigényléshez elengedhetetlen, fent felsorolt adatok (elérhetőségi adatok, tevékenységre vonatkozó tájékoztató, valamint az adatigénylésre vonatkozó információk) közzétételére van szükség.

Itt jegyezzük meg, hogy a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek jelentős része beszél magyarul, ugyanakkor jelentős számú magyar állampolgárságért, letelepedési és tartózkodási engedélyért folyamodó, vízumkérelmet benyújtó, valamint menekültkénti elismerést kérő ember él hazánkban, akik nem beszélnek magyarul, és nem is számítanak nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak. Így az orosz, arab, kínai, vietnámi nyelvű közzététel indokolt lenne a központi közigazgatási szervek közül legalább annyiban, hogy ügyeik intézésre vonatkozó alapinformációkhoz anyanyelvükön hozzáférjenek.

VI.4. A vezetők elérhetősége

Az Eitv. mellékletének I. 3. pontjában foglalt előírás megfogalmazása szerint a kötelezően közzéteendő adat a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcím). E kötelezettséget a közfeladatot ellátó szervek igen változatosan teljesítik, ami már-már az átláthatóságot és a jogbiztonságot is veszélyezteti. Vannak szervek, amelyek a vezető saját (közvetlen) hivatali elérhetőségét, mások a szervezeti egység (például főosztály, titkárság) vagy éppen a szerv központi elérhetőségét teszik közzé. Olyan megoldással is találkozunk, amelyben a szervezeti egységek vezetőinek elérhetőségét csak legfeljebb főosztályvezetői szintig teszik közzé, azonban a főosztályvezető-helyettesek és osztályvezetők adatait már nem. Némi zavart okoz, hogy az elérhetőség és a telefon- és faxszám szóhoz a jogalkotó birtokos személyjelet („-a”) toldott, ám az elektronikus levélcímhez nem.

Álláspontunk szerint a gyakorlat egységesítése, valamint az állampolgár és a szerv közötti kommunikáció zavartalanabb biztosítása érdekében a fenti rendelkezés olyan pontosítása szükséges, amely egyértelművé teszi, hogy a közzétételi kötelezettség a funkcióhoz (beosztáshoz) rendelt elérhetőségek közzétételére vonatkozik, és nem pedig a megbízatást betöltő személy személyes elérhetőségére.

Alkotmányosan egyébként nem lenne kifogásolható a vezetők saját és közvetlen, személyre szóló elérhetőségének a közzététele sem, hiszen a közfeladatot ellátó szervek érintett vezetőinek e feladatukkal összefüggő adata az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerint már most is olyan közérdekből nyilvános adat, amelyre nem az információs önrendelkezés szabályai, hanem a közérdekű adatokra vonatkozó szabályok alkalmazandók: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” A hivatali



elérhetőség kétséget kizáróan a közfeladat ellátásával összefüggő adatnak minősül, tehát e rendelkezés hatálya alá tartozik. **A vezetők feladatkörével összefüggő személyre szóló elérhetőségei tehát nyilvánosak; ez a nyilvánosság annyit jelent, hogy az érdeklődő polgár elől akkor sem lehet eltitkolni őket, ha nincs olyan törvény, amely a közzétételüket kifejezetten előírja. Közzétételi kötelezettség viszont csak akkor áll fenn, ha jogszabály ezt kifejezetten előírja.**

Álláspontunk szerint a törvény céljai nem indokolják, hogy feltétlenül közvetlen, tehát a vezető asztalán csöngő telefon számát és egyenesen az ő személyi számítógépén megnyitott e-mail címét legyen kötelező közzétenni. Most azonban ez a megoldás is kiolvasható a törvényből. Ez az értelmezés ugyanakkor nem is kifejezetten életszerű (hiszen a vezetőket általában a titkárságon keresztül lehet elérni, a vezető levelezését iktatják, szűrik, ráadásul a vezetői funkciónak megfelelő e-mail címek jobban szolgálják a törvény célját). Álláspontunk szerint ezért a több lehetséges értelmezés közül nem ez választandó. A törvény megfogalmazásában a birtokos személyjel csupán arra utal, hogy a vezető olyan elérhetőségét kell közzétenni, amelyen keresztül a neki szánt üzenetek és telefonhívások célba érnek, ő azokon keresztül elérhető, akár a hívás kapcsolásával is.

A szervezeti egységnek és funkcióknak megfelelő elérhetőségek megadása ráadásul célravezetőbb is; jobban összhangban áll az Eitv. mögött húzódó jogalkotói szándékkal: a személyes (kifejezetten a vezető személyéhez rendelt, az ő nevére szóló) e-mail címek sok gondot okoznak a vezető hosszabb távolléte vagy távozása, illetve leváltása esetén, mivel a postafiók tartalmához való hozzáférés ilyenkor könnyen privacy-akadályokba ütközhet (tekintettel arra, hogy a nem funkcionális, hanem személyre szóló postafiókok magánjellegű leveleket is tartalmazhatnak). Következésképpen az oda küldött üzenetek sokszor nem is érnek vagy legalábbis nem időben érnek célba. A funkciónak megfelelő e-mail címre küldött üzeneteket viszont az adott munkakört betöltő személyek – vagy akit ők ezzel megbíznak – rendszeresen olvassák, az üzenetek kezelése nem okoz gondot helyettesítés vagy vezetőváltás esetén sem.

Elkerülendő azonban az a gyakorlati megoldás is, amely szerint a szerv valamennyi vezetőjénél ugyanaz a központi elérhetőség szerepel. Azok a meginterjúvált szervek, amelyek központi e-mail címekkel dolgoznak, e megoldás előnyeként említették a levelek egyszerűbb iktathatóságát, illetve azt, hogy ezzel a megoldással könnyebb betartani a közérdekű adatigénylések teljesítésére vagy elutasítására nyitva álló határidőket. Ez a megoldás azonban ellentétes a törvénnyel, mivel ez nem a vezető elérhetősége, hanem az egész szervé. **A személyes (névre szóló) címek használatának hátrányaitól függetlenül a törvényt akkor hajtják végre helyesen a közfeladatot ellátó szervek, ha vezetői funkcióként eltérő elérhetőségeket adnak meg, amelyeket vagy közvetlenül a vezetőkhez kötnek, vagy a titkárságukhoz.** Tehát: miniszter@miniszterium.hu, allamtitkar@miniszterium.hu, gazdasagi.foigazgato@miniszterium.hu. Az ezekre érkező üzenetek központi iktatása automatikus üzenettovábbítások beállításával könnyen megoldható.

Megjegyezzük, hogy az adatvédelmi biztos egy vezető munkatársa egy, az adatvédelmi biztos honlapjának tartalmát kifogásoló levélírónak válaszul küldött levelében elegendőnek tartotta az egész Adatvédelmi Biztos Irodája tekintetében az adatved@obh.hu e-mail cím közzétételét



annak ellenére, hogy az irodában több főosztály működik, amelyeknek külön vezetői vannak. A levélben foglaltak szerint „Az e-mail címre a vezetőknek küldött leveleket a címzettek minden esetben megkapják, arra válaszolnak vagy az ügyben szükséges intézkedéseket megteszik. Ennél fogva semmilyen hátrány nem éri azokat, akik a vezetőket ezen az úton keresik meg.”¹¹⁴ Álláspontunk szerint ez a megoldás annak ellenére nem helyes, hogy az Adatvédelmi Biztos Irodája is ezt a megoldást követi. Ráadásul maga az adatvédelmi biztos is ezzel ellentétes következtetésre jutott egy olyan esetben, ahol nem az ő gyakorlatát kifogásolta valaki: egy minisztérium ugyanilyen eljárásáról a biztos azt állapította meg, hogy a minisztérium nem tesz eleget a törvényi követelményeknek, ezért meg is kereste a minisztert és fel is szólította, hogy a hiányosságok pótlása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.¹¹⁵ **A törvényből egyértelműen a szervezeti egységként és a vezetőként önálló e-mail cím közzétételének a kötelezettsége következik.**

A levelezési és iktatási rendszer ugyanakkor kialakítható úgy is, hogy az a szervezeti egységként és vezetőként külön kezelt címekre érkező leveleket másolatban továbbítsa egy központi rendszerbe. Így a törvénynek megfelelő gyakorlat mellett sem feltétlen esnek el a szervek a központi elérhetőség mellett felsorakoztatott előnyöktől.

Álláspontunk szerint ugyanakkor **az eltérő és nem kívánatos jogértelmezések elkerülése érdekében egyrészt el kell hagyni az említett megtévesztő birtokos személyjelet a törvényszövegből, másrészt a törvénynek egyértelművé kell tennie, hogy a vezetői elérhetőségek nem a vezető személyéhez, hanem a vezetői funkcióhoz tapadnak.** Ehhez az általános közzétételi lista I. 3. pontjának módosítása szükséges:

„A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszám, elektronikus levélcím). A vezetők elérhetőségét a beosztáshoz rendelt elérhetőségek közzétételével kell megismerhetővé tenni. ”

VI.5. A jogalkotás nyilvánossága

Az Eitv. külön fejezetben foglalkozik a jogalkotás nyilvánosságával, azon belül is külön cím alatt a jogszabály-előkészítés, a törvényalkotás, valamint a jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánosságával. A jogalkotó az Eitv. e részével olyan régi adósságot törlesztett, amely tarthatatlan volt: e szabályok hatályba lépése előtt sem a jogalkotás nem volt követhető, sem annak eredménye nem volt megtalálható az interneten; nem létezett internetes jogszabály-adatbázis. A szabályozás mindazonáltal javításra szorul.

¹¹⁴ 1783/P/2009-3. számú állásfoglalás.

¹¹⁵ *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2008.*, Budapest, 2009, Adatvédelmi Biztos Irodája, 143. oldal.



VI.5.1. A jogszabály-előkészítés nyilvánossága

A jogszabály-előkészítés nyilvánosságát garantáló szabályok abból indulnak ki, hogy a jogszabályt a Kormány valamely tagja által vezetett minisztériumban készítik elő. Ez a legtöbb jogszabály tervezete esetében igaz is, ám mivel a többi jogszabály tervezetének a közzétételét a törvény nem írja elő, **átláthatatlan és véleményezhetetlen marad minden olyan jogszabály, amelynek előkészítése nem minisztériumban történik**; így az Országgyűlés bizottságai, országgyűlési képviselők, valamint a Köztársasági Elnök által kezdeményezett törvényjavaslatok, illetve az önkormányzati rendeletek. Ezek nagyon fontos életviszonyokat érinthetnek, társadalmi vitájuk különösen fontos, szükség lenne ezek észrevételezésének a lehetőségét is biztosítani. **Ezt az Eitv. 9. § (1) bekezdésének módosításával lehet elérni.**

A törvény meghatározza azoknak a jogszabályoknak a körét, amelyek tervezeteit nem kell közzétenni. Álláspontunk szerint a közzétételi kötelezettségből kivett jogszabályok felsorolása felülvizsgálatra szorul, azok ugyanis olyan életviszonyokkal függenek össze, amelyek tekintetében mindenképpen szükséges lenne a véleményezhetőség. **Alapvetően elhibázott koncepció a népszavazásra nem bocsátható kérdések automatikus kivétele.** Az, hogy az Alkotmány értelmében népszavazással nem lehet bizonyos kérdéseket eldönteni, nem jelenti azt, hogy ne lenne fontos az állampolgárok és szervezeteik véleménye a témában, így különösen az Alkotmány módosítása, az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörei olyan kérdések, amelyben a széles körű társadalmi vita elengedhetetlen. Ugyancsak értelmetlen a közzététel és a véleményezés mellőzése a közterhekkel és az ármegállapításokkal kapcsolatban, hiszen ezek a kérdések a társadalom minden szereplőjét érintik. A közzététel mellőzését álláspontunk szerint csak azokban az esetekben lenne szabad megengednie a törvénynek, amelyekben a közzététel a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik. **Javasoljuk ezért az Eitv. 9. § (3) bekezdésének hatályon kívül helyezését.**

VI.5.2. A törvényalkotás nyilvánossága

A törvényalkotás nyilvánosságát garantáló szabályok tulajdonképpen egy már másfél évtizede követett gyakorlatot öntöttek jogi formába: a törvényjavaslatok és kapcsolódó dokumentumaik az Eitv. hatálybalépése előtt is nyilvánosak voltak. **Hiányos azonban a szabályozás annyiban, hogy a törvény nem teszi kötelezővé az állampolgári és civil szervezeti részről megfogalmazott észrevételek eljuttatásának a lehetőségét, valamint azok nyilvánosságát.** Az ezzel kapcsolatos feladatokat álláspontunk szerint a törvényjavaslat tárgyalására első helyen kijelölt bizottsághoz lenne érdemes telepíteni. Fontos lenne annak előírása, hogy a törvényjavaslatához érkezett észrevételeket is közzé kell tenni a törvényjavaslatához kapcsolódó dokumentumok között. **Mindezt az Eitv. 11. § (1) bekezdésében lévő felsorolás bővítésével kellene megvalósítani.**



VI.5.3. A jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánossága

A jogszabályok és más jogi aktusok nyilvánosságát biztosító szabályok között a Magyar Közlöny, a Határozatok Tára és a Hivatalos Értesítő elektronikus változatának szabályozása¹¹⁶ igen korszerű, azzal kapcsolatban nem emelünk kifogást. Az előzőekben nem említett hivatalos lapokra vonatkozó szabályozás azonban kiegészítésre szorul: az Eitv. 13. § (1) bekezdése szerint a nem említett hivatalos lapokat a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal a honlapján történő közzététellel adja ki. **Álláspontunk szerint ez a kötelezettség az önkormányzatok hivatalos lapjára is előírandó, vagyis az önkormányzatok hivatalos lapjainak elektronikus közzétételét is elő kellene írnia a törvénynek, a XXI. században semmi nem indokolja ennek mellőzését.**

A Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményével kapcsolatosan meg kell jegyeznünk, hogy nem világos, hol találjuk ezt a jogszabálygyűjteményt az interneten; csak feltételezni tudjuk, hogy ez az adatbázis a kormányzati portál „Jogszabálykereső” menüpontján keresztül elérhető adatbázis. (Például onnan, hogy ha beírjuk a közismert keresőbe, hogy „Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye”, azok a magyarorszag.hu jogszabálykereső oldalát jelenítik meg első találatként.) A kormányzati portál ugyanakkor saját felületén nem utal arra, hogy a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének közzétételét és fenntartását e gyűjteménnyel valósítja meg az ezért felelős Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és az igazságügyért felelős miniszter.

Tekintettel arra, hogy a törvény csak az adott naptári napon hatályos jogszabályok egységes szerkezetben történő közzétételét írja elő, és a közelmúlt jogalkotása az úgynevezett szuicid módosító jogszabályok technikáját alkalmazza (a módosító jogszabály a módosítás elvégzésével azonnal hatályon kívül helyezi saját magát), a jogszabályváltozások nehezen követhetők. **A szabályozást valamennyi kihirdetett jogszabály közzétételére kellene kiszélesíteni, ezzel elérhetővé tenni a módosító jogszabályokat is azzal, hogy az adott napon már nem hatályos jogszabályokat az adatbázisban – egy erre utaló felhívással – meg kellene jelölni.**

Az önkormányzati rendeletek nyilvánosságát biztosító szabályokról megállapíthatjuk, hogy azok nem hatályosulnak. Az Eitv. 15. §-a szerint a helyi önkormányzat jegyzője az önkormányzat rendeletét annak kiadmányozását követően haladéktalanul, elektronikusan, a Kormány által rendeletben kijelölt szerven keresztül a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek megküldi. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről. Mindez jelenleg a <http://nrt.bm.hu/> honlapon valósul meg, ám ebben az adatbázisban alig találhatunk önkormányzati rendeleteket. (Álláspontunk szerint a nyilvánosságot szabotáló önkormányzatok tekintetében a pályázati pénzek elzárását jelentő szankció kilátásba helyezésével lehet élni.)¹¹⁷ Az adatbázis ismertsége is rendkívül alacsony szintű. **Javasoljuk, hogy az adatbázis kezelője, az önkormányzatokért felelős miniszter e feladatának**

¹¹⁶ Eitv. 12-12/A. §.

¹¹⁷ Lásd bővebben az V.4.4. fejezet bb) pontja alatt: „Támogatások feltételhez kötése”.



érintetlenül hagyásával az önkormányzati rendeletek adatbázisa a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményével egységes megjelenítési és keresési felületen keresztül legyen elérhető.

VI.6. A bírósági határozatok nyilvánossága

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény a bírósági ítéletek megismerhetőségére, elektronikus nyilvánosságára nézve is megállapít szabályokat. Az ítéletek nyilvánosságáról szóló törvényi szabályozás önmagában komoly vívmánynak tekinthető, a szabályozás megléte az igazságszolgáltatás nyilvánossága biztosításának elsődleges garanciája.

Az Eitv. 2006. január 1-jén lépett hatályba. A törvény negyedik része, amely a bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat tartalmazza, 2007. július 1-jétől kezdődően hatályos. A törvény alapján, a 2007. július 1. napját követően keletkezett ítéletek esetében díjmentesen kell az írásba foglalásától számított harminc napon belül közzétenni az interneten 1) a Legfelsőbb Bíróság és az ítéltáblák érdemben hozott határozatait, 2) az egyfokú eljárásban hozott és felülvizsgálni kért közigazgatási határozatokról szóló döntéseket, valamint 3) ezen határozatok által felülvizsgált bírósági és egyéb közigazgatási határozatokat is. A közzétételi kötelezettség alól több kivételt is megállapít a jogalkotó, mint például a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási eljárásokat.

Amint az látható, nem minden határozatra terjed ki a közzétételi kötelezettség; az alsóbb bíróságok határozatai kívül esnek a törvény hatályán. A törvény ennek ellenére tartalmaz egy megengedő rendelkezést is, miszerint a bíróság elnöke elrendelheti a bíróság által hozott más határozatok közzétételét is.¹¹⁸

Az Eitv. részletes indokolása a következőkkel támasztotta alá a közzéteendő határozatok ilyen szűk körben való meghatározását: „Mivel egyrészt a Legfelsőbb Bíróság és az ítéltáblák joggyakorlata kiemelt jelentőségű, másrészt a technikai, anyagi lehetőségek itt adóttak, a javaslat e bíróságok esetében rendeli el az ügy érdemében hozott határozatok közzétételét. Az említett bíróságokon már létezik az összes határozatot elektronikusan, anonimizálás nélkül tartalmazó adatbázis. Ennek felhasználásával a közzététel nagymértékű beruházás nélkül is megvalósítható.” Az indokolás tehát két érvet hoz fel arra nézve, hogy az elsőfokú bírósági határozatok, illetve a kétfokú eljárásban hozott olyan határozatok, amelyeket a helyi és a megyei bíróságok hoztak, miért ne kerüljenek közzétételre. Egyfelől a javaslat szerint csak az ítéltáblák és a Legfelsőbb Bíróság által hozott határozatoknak van a joggyakorlat szempontjából jelentősége, az alsóbb szintű bíróságok gyakorlata e körben nem meghatározó; másfelől a javaslat anyagi és eszközbeli korlátokra hivatkozik, miszerint csak ezeken a bíróságokon állnak rendelkezésre az anonimizáláshoz és az adatbázis működtetéséhez szükséges feltételek.

A törvény jelenlegi formájában azonban véleményünk szerint jelentősen korlátozza a bírói joggyakorlat megismerhetőségét, mivel egy-egy nagyobb horderejű ügyben vagy olyan esetben,

¹¹⁸ Ám ezzel a lehetőséggel tudomásunk szerint a bíróságok nem élnek. Lásd bővebben a következő lábjegyzetben említett tanulmányban.



amelyről a sajtó részletesen beszámol, csak korlátozott esetekben kerül közzétételre a bírósági határozat.¹¹⁹ Például ha a 2006. szeptemberi MTV székház elleni ostrommal kapcsolatban hozott ítéletekre vagyunk kíváncsiak, akkor nagyon kicsi a valószínűsége, hogy ezeket megtaláljuk a Bírósági Határozatok Gyűjteményében. Ezen ügyekben ugyanis elsőkön a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el, és még fellebbezés esetén is csak a Fővárosi Bíróságig jut vagy jutott el az ügy, így tehát a törvény ezekre az ügyekre csak abban az esetben vonatkozik, ha a Legfelsőbb Bírósághoz felülvizsgálati kérelmet nyújtanak be a jogerős ítélet ellen. Ugyanez a probléma áll fenn a 2007. július 5-én zajlott Meleg Méltóság Menetén történt eseményekkel kapcsolatosan. Mivel ezen ügyek szintén a helyi bíróság hatáskörébe tartoznak, így csak abban a kivételes esetben történik meg a határozatok közzététele, ha ezek az ügyek eljutnak a Legfelsőbb Bíróságig. További jelentős problémát jelent, hogy egy-egy felülvizsgálati kérelem elbírálása hosszabb időt vesz igénybe, így ha mégis eljut a fenti ügyek közül valamelyik a legfelsőbb bírói fórum elé, mire az ítéletet közzéteszik, az ügy jelentősége a közvélemény számára már elveszett, vagy legalábbis jelentősen csökkent.

Azzal, hogy a megyei bíróságok másodfokú ítéletei nem kerülnek közzétételre, a nyilvánosság igazságszolgáltatásban beöltött funkcióinak többsége nem képes megvalósulni. Így sérül a társadalmi ellenőrzés lehetősége, a jogbiztonság és a jogegység követelménye is. Ha megnézzük a bírósági statisztikákat, jól látható, hogy az ítéletábla előtt befejezett ügyek száma jelentősen alacsonyabb a megyei bíróságok másodfokú ügyeinek a számához képest: az ítéletábla előtt befejezett ügyek száma körülbelül hetede a megyei bíróságokon másodfokon befejezett ügyek számának. A Legfelsőbb Bíróság elé pedig 2008. évben összesen 6426 ügy érkezett, ebből 5940 ügy volt felülvizsgálat. Azt is tudni kell, hogy a Legfelsőbb Bíróságra érkezett felülvizsgálati kérelmek nem az ügy súlyához vagy összetettségéhez képest érkeznek, hanem sok esetben azért, mert a kérelmet betervezők nem kívánják tudomásul venni a jogerős bírói döntéseket.

Mindebből következik, hogy az a törvényjavaslathoz fűzött indokolásban megfogalmazott tétel, miszerint a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletáblák joggyakorlata a meghatározó, csak részben igaz. A bírósági rendszerben betöltött szerepüket tekintve valóban ezek a bíróságok azok, amelyek meghatározó iránymutatást adnak egy-egy jogeset eldöntésére vonatkozóan, de az ügyek nagy többsége egyszerűen nem éri el ezeket a bíróságokat. A megyei bíróságok szintjén számtalan nagy horderejű ügy fejeződik be jogerősen, ezek az ügyek pedig csak egy esetleges felülvizsgálati kérelem miatt kerülhetnek közzétételre. Ilyen például a Globex-ügy is, amely megyei szinten emelkedett jogerőre, és csak egyetlen vádlott felülvizsgálati kérelme következtében ismerheti meg a nyilvánosság az ítéletet.

Úgy véljük tehát, hogy indokolt az **Eitv. negyedik része személyi hatályának a kiterjesztése. Javasoljuk, hogy a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletáblák határozata mellett a megyei bíróságok által másodfokú eljárásban hozott határozatokra is terjedjen ki az elektronikus információszabadságról szóló törvény negyedik része.** Ez a kiterjesztés nem jelentene

¹¹⁹ A szabályozás hiányosságait 2009-ben empirikus kutatásban tártuk fel, ennek eredményeit „Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára” című tanulmányunk tartalmazza. Lásd különösen a tanulmány 9-11. fejezeteit. Az itt megfogalmazott javaslatok a tanulmány megállapításain alapulnak. A tanulmány az intézet honlapjáról letölthető:

http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/birosagok_nyilvanossaga_20090909_vegleges.pdf



elviselhetetlen terhet sem a bíróságokra, sem az elektronikus rendszerre. A kiterjesztéssel jelentősen szélesedne a megismerhető bírói joggyakorlat köre, és a gyakorlati kivitelezés is megoldható lenne.

Bár álláspontunk szerint az elektronikus információszabadság céljai és alapelvei az elsőfokú ítéletek közzétételét is magukban foglalják, így az elsőfokon született ítéletek közzétételét is kívánatosnak tartjuk, azt csak egy későbbi lépésként tartjuk reálisnak, ezért most nem javasoljuk. Amennyiben a törvény hatálya kiterjesztésre kerül a megyei bíróságok másodfokú határozataira is, úgy a jogszabály hatálybalépését követő két év után egy újabb kutatással ellenőrizhető lenne, hogy tényleg szükség van-e a törvény további bővítésére vagy sem.

Ahogy már írtuk, a Bírósági Határozatok Gyűjteménye a 2007. július 1. napja után kihirdetett ítéleteket tartalmazza. Így az adatbázisban értelemszerűen még nagyon kevés határozat található, hiszen csak az elmúlt két évben született olyan legfelsőbb bírósági és ítéltáblai ítéletek kerültek fel az internetre, amelyek közzétételét a jogszabály nem korlátozza. A bírói gyakorlat egységessége ezért kifejezetten nehezen átlátható, hiszen számtalan jogterületet meghatározó, fontos ítélet hiányzik a rendszerből. A nyilvánosság funkciói közül sem a társadalmi ellenőrzés, sem a jogegység és jogbiztonság, de még a tudomány jogfejlesztő szerepe sem tud megfelelően érvényesülni, mivel a 2007 előtti ítéletek közül egyetlen egy sem érhető el. Az Eitv. 17. § (6) bekezdése szerint a bíróság elnöke ugyan elrendelheti a bíróság által hozott más határozat közzétételét is, ilyen esetről azonban sem az – általunk megkérdozett – Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak, sem nekünk nincs tudomásunk.

Úgy gondoljuk, hogy **a Legfelsőbb Bíróságon és az ítéltáblákon hozott határozatok esetében érdemes lenne az Eitv. negyedik részének időbeli hatályát visszamenőleg kiterjeszteni az ítéltáblák felállításának az időpontjára, azaz 2004-re.** Ugyan ez az időszak is csak hat évet fedne le, de az időbeli hatály kiterjesztése mindenképpen hozzájárulna ahhoz, hogy az ítélkezési gyakorlatról összetettebb és árnyaltabb képet kapjunk. Ha a 2007 előtti ítéletek nem válnak megismerhetővé, akkor a joggyakorlat és a különböző tendenciák felismerése sem lehetséges csak esetleg évek múltán.

Az előzőekben megfogalmazott javaslatunk, miszerint a törvény személyi hatályát ki kellene terjeszteni a megyei bíróságokra, azonban csak a jövőre nézve lépne hatályba. Ennek az indoka tisztán technikai jellegű. Míg az eddigi rendszer szerint körülbelül évi 10 ezer körüli vagy kevesebb határozat kerül közzétételre, addig ez a szám a megyei bíróságokon 35-40 ezer ítéletet jelent évente. Nyilvánvalóan nem elvárható, hogy ennyi ítéletet visszamenőlegesen anonimizáljanak és közzétegyenek. **Tehát a javaslatunk az, hogy a 2004 és 2006 közötti legfelsőbb bírósági és ítéltáblai ügyek is kerüljenek közzétételre, visszamenőlegesen kiterjesztve ezzel a törvény hatályát. A közzétételre megfelelő határidőt szükséges biztosítani a bíróságok részére.**

Egyebekben az elektronikus információszabadság törvény bírósági határozatokra vonatkozó további megszorításaival egyetértünk, nem támogatnánk a tárgyi hatály kiterjesztését és a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzekekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatok közzétételét.



A törvény céljainak eléréséhez ezen túlmenően nem jogi garanciák szükségesek, hanem elsősorban a Bírósági Határozatok Gyűjteményének a felhasználók igényeinek megfelelő átalakítása. Korábbi kutatásunkban ugyanis az adatbázis használhatóságával kapcsolatban több problémát azonosítottunk: a keresési lehetőségek nem követik az internetes keresés általános szokásait és nem hasonlítanak a külföldi és nemzetközi bíróságok ítélet-adatbázisainak keresőrendszereire sem. Az adatbázis fejlesztésére vonatkozó részletes javaslatunkat „Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára” című tanulmányunkban¹²⁰ foglaltuk össze.

VI.7. Az adatok kereshetőségének a biztosítása

Az elektronikus információszabadság érvényesülésének – az adatok interneten való közzétételén túl – az is feltétele, hogy az adatok könnyen megtalálhatók legyenek. A kereshetőség garanciáit az alábbiakban két dimenzióban vizsgáljuk. Először megnézzük az egy honlapon belüli tájékozódás garanciáit, majd – amennyire lehetőségeink és ismereteink engedik – a szélesebb spektrumú keresést biztosító, az elektronikus információszabadság megvalósulásának mindaddig kiemelt garanciájaként kezelt közadatkereső rendszert vizsgáljuk meg.

VI.7.1. A honlap felületének kialakítása

A honlapon való tájékozódás elengedhetetlen feltétele, hogy a honlap felülete könnyen kezelhető, logikusan rendezett, átlátható és a tapasztalatlanabb internetezők számára is nehézségek nélkül böngészhető legyen. Az a közfeladatot ellátó szerv, amely a honlapján nem segíti a felhasználó számára az eligazodást, amely az adatokat strukturálatlanul, össze-vissza vagy alig észrevehető módon helyezi el az oldalain, az nem tesz eleget a törvényben foglaltaknak. A közzétételi kötelezettség nem merül ki abban, hogy a kötelezett szervek a törvény által megkívánt adatokat honlapjukon nyilvánosságra hozzák; az Avtv. 19. § (1) bekezdéséből és az Eitv. 1. §-ából következően – miszerint biztosítani kell a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását – a proaktív közzététel során az intézményeknek elő kell segíteniük az állampolgárok honlapon való tájékozódását. E követelménynek nyilvánvalóan nem felel meg például az a gyakorlat, amely szerint a közléteendő adatokat rendszertelenül szórják szét az elektronikus felület különböző pontjain.

A fenti követelmények teljesülését azonban elsősorban nem a szabályozás viheti előbbre. A jogi szabályozásnak nem lehet célja annak előírása, hogy egy adott szerv hogyan alakítsa ki a honlapját, ahogy az sem írható elő, hogy az adott szerv miképpen alakítsa ki a hivatalát, avagy miképpen rendezze be az irodáját. E téren az egyes szervek részére viszonylagos szabad mozgásteret ajánlott biztosítani. A honlap funkcionális, illetőleg esztétikai jellegű kialakítására kiterjedő szabályozás ugyanis azzal a veszéllyel jár, hogy a kötelezett szervek elidegenednek saját honlapjuktól, annak kialakítását pusztán kötelezettségnek érzik, így azt nem használják fel saját céljaikra sem. Az elektronikus információszabadságnak ezzel szemben éppen az tesz jót, ha az

¹²⁰ Lásd a 119. lábjegyzetben.



adott szervezet működésének, tevékenységének menetében mindennapossá válik a honlapon keresztüli kommunikáció és az elektronikus felület által nyújtott lehetőségek kiaknázása, hiszen így a mindennapi tevékenységnek könnyebben részévé válhat az Eitv. által előírt kötelezettségeknek a teljesítése is. Ahhoz azonban, hogy az internetes oldal az adott szerv tényleges és mindennapi kommunikációs felületévé váljon, az is kell, hogy az elektronikus közzétételben a kötelezett szerv ne csak a jogalkotó által előírt kötelezettségeket lássa, hanem felismerje annak előnyeit is. Ha ugyanis az adott szerv belátja, hogy a honlap üzemeltetése nemcsak a felhasználói oldalon jár előnyökkel, hanem saját működését is megkönnyíti (kevesebb papírmunka, egyszerűbb, gyorsabb ügyintézés, idő-, energia és költségmegtakarítás), önös érdekévé is válik a rendezett, információkban gazdag internetes megjelenés is. Attól kezdve pedig, hogy rendelkezésre áll egy igényes honlap, amelynek működtetését, tartalmának frissítését és bővítését üzemeltetője is fontosnak tartja, már csak elenyésző további ráfordítást jelent az Eitv.-ben előírtak szerinti közzététel megvalósítása. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az Eitv. olyan adatok közzétételét is megköveteli, amelyek kevésbé a szerv tevékenységét, sokkal inkább annak átláthatóságát segíti elő, az Eitv. előírásainak és a törvény szellemének maradéktalanul eleget tevő közzététel megvalósításához nyilvánvalóan szükségeltetik az információszabadságot támogató, annak célját megértő szemlélet elsajátítása is.

Visszakanyarodva a kiindulóponthoz azt állítjuk, hogy a honlap kialakításakor sokkal inkább játszanak szerepet ésszerűségi szempontok, mintsem a normatív szabályozás. **Annyiban van szükség csupán a honlap funkcionális megjelenésére vonatkozó szabályokra, amennyiben azok garanciát jelentenek az elektronikus információszabadság érvényesülésére és annak ellenőrizhetőségére.** Ilyen garanciákat ír elő a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet, amikor úgy rendelkezik, hogy az adatokat a közzétételi lista szerinti bontásban kell közzétenni, illetve hogy a közzétételi listára mutató linket a honlap főoldalán (a megnyitáskor megjelenő oldalon) kell elhelyezni, és pedig jól láthatóan, „Közérdekű adatok” elnevezéssel. E szabályok betartása mellett ugyanakkor valamennyi adatközlő szerv saját igényeinek, ízlésének és költségvetésének megfelelően alakíthatja ki a honlapját.

A fentiek alapján **nem látjuk értelmét a honlap kialakításával kapcsolatos szabályok bővítésének, illetve az ezzel kapcsolatos további garanciák bevezetésének.** Bár a honlapok kialakítása sokszor nem kedvez az elektronikus információszabadság érvényesülésének, a további szabályozás túlszabályozáshoz vezet és az elektronikus információszabadság érvényesülése ellen hathat. Tudatosítani kell azonban a közfeladatot ellátó szervezetekben, hogy az adatok közzétételének a struktúrája, logikus rendezése legalább olyan fontos része az elektronikus információszabadság érvényesülésének, mint a közérdekű adatok internetes nyilvánosságra hozatala, az erről való gondoskodás nélkül ugyanis a közzététel során nem teljesül a közvélemény pontos és gyors tájékoztatásának a követelménye. Mindennek tudatosítása és hangsúlyozása **elsősorban az adatvédelmi biztos feladata lenne.**

A jogalkotónak csupán arra hívjuk fel a figyelmét, hogy az Alkotmánybíróság szerint az alapjogok lényeges garanciáit törvényben kell rögzíteni.¹²¹ **Tekintettel arra, hogy – megítélésünk szerint –**

¹²¹ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat



a honlap funkcionális megjelenésére vonatkozó szabályok – amelyek jelenleg a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletben szerepelnek – az elektronikus információszabadság érvényesülésének, következésképpen a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogának lényeges biztosítékai, ezeknek a garanciáknak álláspontunk szerint nem a rendeletben, hanem a törvényben kellene helyet kapniuk.

VI.7.2. A közadatkereső rendszer

Az Eitv. 7. § és 8. §-a szabályozza a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzékére és az egységes közadatkereső rendszerre vonatkozó szabályokat. A törvény kimondja, hogy az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében a törvény hatálya alá tartozó szervek közérdekű adatokat tartalmazó honlapjaira, valamint az általuk fenntartott adatbázisokra, illetve nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokat a központi elektronikus jegyzék (a továbbiakban: jegyzék, közadattár) összesítve tartalmazza. Ezekhez a (közadattár részére szolgáltatott) közérdekű adatokhoz való hozzáférést és az adatok közötti keresés lehetőségét az egységes közadatkereső rendszer biztosítja.

A közadatkereső rendszerének elgondolása szakmailag teljes mértékben megalapozott és nemcsak általunk, de a világban is széles körben támogatott.¹²² Sajnos azonban a közadatkereső gyakorlati megvalósulása hazánkban azt mutatja, hogy jelenlegi formájában elégtelen és alkalmatlan rendeltetése betöltésére. Ennek az ellentmondásnak a legnagyobb veszélye abban áll, hogy a közadatkereső diszfunkcionális működése aláássa magának a közadatkereső rendszernek az elgondolását is, következésképpen akár az annak – közpénzből való – fenntartására irányuló igényt is.

Mindez arra ösztönzött minket, hogy meggyőző érvekkel támasszuk alá, koncepciójában, filozófiájában miért tartjuk jónak, más keresők által nem helyettesíthetőnek a közadatkeresőt, ugyanakkor foglalkozunk azzal a kérdéssel is, milyen okokra vezethető vissza az, hogy a közadatkereső hazai viszonyokban képtelen betölteni funkcióit. E megfontolások mentén haladva először tehát a közadatkereső értéknövelő funkcióit taglaljuk.

a) A közadatkereső működése, értéknövelő funkciói

Mind a laikusok, mind a szakemberek körében időnként felvetődik annak kérdése, hogy a mai kényelmes internetes szolgáltatások, a de facto egyeduralgó keresőszolgáltatás: a Google korában tartalmaz-e hozzáadott értéket a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer. Az alábbiakban a két megoldás különbségeit, illetve azokat az előnyöket vesszük számba, amelyeket egy – jól működő – közadattár és -kereső rendszer kínál felhasználóinak, vagyis szakembereknek, újságíróknak és érdeklődő polgároknak egyaránt.

¹²² Lásd a VII.1. fejezetet.



aa) Az általános keresés problémái

Annak a felhasználónak, aki csak általánosságban szeretne tájékozódni egy ügyről, egy közérdeklődésre számot tartó (vagy őt valami miatt érdeklő) témáról, eseményről, annak számára a Google, Yahoo! vagy más internetes keresőszolgáltatás használata teljesen megfelelő erre a célra. Ugyancsak megfelel annak a számára, aki egy közérdekű adatokat kezelő konkrét szervezetet, annak honlapját kívánja megtalálni az interneten.

A keresőszolgáltatások alapján való tájékozódásnak azonban van két, egy mennyiségi és egy minőségi problémája.

A *mennyiségi* problémával minden internethasználó naponta szembesül; egy átlagos keresőkérdés több ezer, esetenként több tíz- vagy százezer találatot eredményez, néha még ennél is többet. Ezekből értelemszerűen csak a kereső által rangsorolt találati lista első néhány tíz találatának megtekintésére van reális esély. Az, hogy mely találatok kerülnek ebbe az első találati sávba, több tényezőtől függ. E tényezők egy része „objektív”, vagyis nem a keresőszolgáltató vagy a honlap-fenntartó érdekeit tükrözi; ilyen például az, ha a keresett szó vagy kifejezés a honlap címében is szerepel. A tényezők más része a keresőszolgáltatás saját népszerűségének növelését célzó, „keresést segítő” politikájából adódik: a sokszor keresett szavak, kifejezések „felkínálják magukat”, a sokszor nézett oldalak pedig előbbre kerülnek a találati listán. Ez a hatás az információk elérhetősége szempontjából igen ellentmondásos: néhány másodperces időspórolás fejében egyre tovább koncentrálja a gyakorlatban elérhető oldalak körét, és ezzel tovább koncentrálja a megismerhető információk körét is. A felhasználó azt kapja, amit a legtöbbnek kapnak, s ez a gyakorlat lecsökkenti, egyes esetekben megszünteti annak esélyét, hogy a felhasználó alternatív, kisebbségi, nem tömeges népszerűségű információkat, véleményeket ismerhessen meg, s hogy ezek egy idő után többségi véleményekké, tömeges igénnyé válhassanak.

Vannak más technikák is arra, hogy a honlapok üzemeltetői lapjaikat a találati listán előbbre sorolják (például a felhasználók keresőkérdéseiben szereplő kifejezéseknek hol és hányszor, milyen eloszlásban kell szerepelniük a honlap szövegében), ezeket különféle útmutatók tartalmazzák. Amikorra már minden honlap-készítő ismerni fogja ezeket a technikákat, netán robotok fogják ezeket alkalmazni alapszolgáltatásként, nyilván újabb érték-növelt szolgáltatások fognak kialakulni, amelyek alkalmasak lesznek a találati lista befolyásolására.

Végül vannak olyan tényezők a találati listák kialakításában, amelyek mögött üzleti megfontolások állnak, és valószínűsíthető, hogy a Google üzleti modellje és alapvető piaci érdekei nem is teszik lehetővé a találatok pusztán objektív kritériumok alapján történő megjelenítését, rangsorolását.

A „szemantikus web” elnevezés alá sorolt kísérletek a keresés intelligenciájának növelésére egyelőre nem befolyásolják érdemben a pontos keresést igénylő felhasználók tevékenységét. A Google jelenlegi kényelmi szolgáltatásai (felkínált kereső-kifejezések) könnyítik azok dolgát, akik nem tudják pontosan meghatározni a keresés tárgyát, de nehezítik azokat, akik pontos



kifejezésre kívánnak keresni, vagy egy korábbi keresés nyomán kívánnak továbbkeresni – ilyenkor a kényelmi szolgáltatás esetenként felülbírálja a felhasználó keresési stratégiáját.

A másik alapvető probléma, a *minőségi* probléma alapja az, hogy az interneten az értékes és az értéktelen információ ugyanúgy jelenik meg; az értéktelen ugyanolyan vonzó lehet, mint az értékes, míg az értékes ugyanolyan visszataszító lehet, mint az értéktelen. A keresőszolgáltatásból kapott találatok megtekintése során közvetlenül nem állapítható meg a kapott információ értéke, azt csak közvetett módon, előzetes tudás birtokában tehetjük meg. Ilyen a priori tudás lehet például a szakterülethez tartozó keresztreferenciák ismerete, vagy a szaknyelv, a stílus ismerete. De még így sem ismerjük a kapott információ relevanciáját; hogy eredeti, elsődleges közlésű adatról/iratról van-e szó vagy esetleg kivonatos utánközlésről; tényleg vagy véleményt olvasunk, kommentárt egy korábbi közléshez; mikor frissült az információ; a bennünket érdeklő ügy szempontjából releváns-e; ki a keletkeztetője; a honlapra feltevője vajon az elsődleges forrás-e; mi az adat/irat története stb. – vagy ha van rá utalás, az maga sem ellenőrizhető, csak közvetett módszerekkel.

ab) Konkrét közérdekű adat keresése

Annak a felhasználónak, akinek egy konkrét közérdekű adatra (vagy az azt tartalmazó dokumentumra) van szüksége, és ismeri az adatot keletkeztető szervezet nevét, esetleg honlapjának címét, az valószínűleg nem vesz igénybe keresőszolgáltatást, hanem közvetlenül a szerv honlapján próbálja megtalálni a keresett adatot vagy dokumentumot. A honlapon (és nem a honlap mögött esetlegesen található adatbázisban) valószínűleg ugyancsak a Google keresőjét fogja használni az adat vagy irat megtalálására. Alternatívaként – amennyiben van – megnézheti a honlap-térképet, ennek segítségével még könnyebben kiigazodhat a honlapon.

Aki viszont nem ismeri a keletkeztető (információbirtokos) szervezet pontos nevét, honlapjának címét, annak egy köztes szolgáltatást kell igénybe vennie, ahol a hiányzó adatokat megtalálhatja. Ez Magyarországon a kormányzati portál lehet, ahol megtalálhatók a közigazgatás szervezeteinek címei, illetve a szervek pontos elnevezése. (A kormányzati portálról a szerv saját honlapjára jelenleg csak egy további navigációs lépéssel lehet eljutni.)

Mi nehezíti ilyenkor a felhasználó dolgát? Kényelmi oldalról a köztes honlap látogatása, a megtalált honlapok esetében pedig azok eltérő felépítése, eltérő navigációs rendszere. Itt kell megemlítenünk azt a másutt már elemzett gyakorlatot, miszerint a közzétételre kötelezett szervek egy része elkülöníti az Eitv. alapján kötelezően közzéteendő adatokat a honlapján, és csak ezeket nevezi „közérdekű” adatnak.¹²³

ac) A közadattár hozzáadottérték-tartalma

A közérdekű adatok központi jegyzéke és a hozzá kapcsolódó közadatkereső a keresés mennyiségi problémáit részben megoldja azzal, hogy leszűkíti a kereshető kategóriákat, és

¹²³ Lásd a III.2. fejezet d) pontjában.



tárgyszavas jellegű keresést tesz lehetővé egy kötött tárgyszólistából, amely mögött egységes elvek alapján tárgyszavazott adatbázis áll. A regisztrált közérdekűadat-kezelők számának, illetve a közzétételi fegyelemnek a növekedésével természetesen az egyes tárgyszavas keresésekre kapott találatok száma is növekszik, bár még mindig nagyságrendekkel kisebb találatszámot eredményezve, mint a Google típusú internetes keresés esetében.

A keresett szervezet, illetve **adat vagy dokumentum lokalizálását a központi jegyzék és a közadatkereső jelentősen megkönnyíti a kötött szervezet- és adattípus-listák használatával.** A legnagyobb haszna azonban az internetes keresés minőségi problémáinak megoldásában van: **az egységes metaadat-rendszer biztosítja, hogy a felhasználó meg tudja ítélni az adat vagy dokumentum relevanciáját, autenticitását, aktualitását és más attribútumait** – legalább is azon a szinten, amit az adatokat közzétevő szervezet biztosít. A közzétevő szervezet felelősségét a számítógépes rendszer természetesen nem tudja megállapítani, számonkérhetőségét azonban technikai eszközökkel biztosítani tudja, például a megadott webcímek létezésének ellenőrzésével, a jogszabály által előírt adatfrissítések megtörténtének automatikus kontrolljával.

A központi rendszernek tehát a keresési találatok relevanciájának növelése és a kapott találatok minőségi mutatóinak ellenőrizhetősége mellett a legnagyobb előnye az elektronikus közzétételi kötelezettség egységes alapú, automatikusan és közel valós időben végezhető ellenőrizhetősége. Amennyiben ugyanis az elektronikus közzétételre kötelezett szervezetek egyedileg köteleznék a jogszabály a közzététel egységes formában és tartalommal való megvalósítására, ennek ellenőrzési lehetőségei gyakorlatilag megmaradnának az eddigi mintavételen alapuló, vagy csak a központi közigazgatási szervek honlapjaira kiterjedő, kvalitatív jellegű vizsgálatok keretei között; ezek megállapításai pedig nem, vagy csak jelentős késéssel alkalmasak arra, hogy az Eitv. érvényesülését érdemben elősegítsék.

ad) Az Open Archives Initiative

Az egységes alapokon működő, központi keresőt alkalmazó, ugyanakkor az adatkezelők önállóságát és az adatkezelés decentralizáltságát megőrző Nyílt Archívumi Kezdeményezés (www.openarchives.org) képviseli jelenleg nemzetközi szinten a legkorszerűbb szervezeti és technikai megoldást a fenti feladatok ellátására. Alapvető célja az adatszolgáltatók interoperabilitásának fejlesztése és a digitális tartalom egységes alapokon történő, hatékony elérhetőségének és megismerhetőségének a támogatása. Ismertetése itt azért történik meg, mert **a közérdekű adatok magyarországi központi jegyzéke és a hozzá kapcsolódó közadatkereső a Nyílt Archívumi Kezdeményezés filozófiája és technikai protokollja alapján épült fel.**

A rendszerhez csatlakozó nyílt adattárak két módon biztosítják az adatok minőségének (megbízhatóságának, attribútumaik ellenőrizhetőségének) a nyilvánosságát: egyfelől az intézmények saját megbízhatóságának ellenőrizhetőségével – vagyis azzal, hogy nem ismeretlen forrásból származnak a rendszerben szereplő adatok –, másfelől pedig egy egységes metaadat-rendszer alkalmazásával, amely lehetővé teszi, hogy a felhasználó tisztában legyen a keresése



eredményeképpen kapott találatok alapvető jellemzőivel, és azokat e jellemzők alapján értékelni tudja, illetve össze tudja egymással hasonlítani.

A rendszer technikai alapja az úgynevezett **metaadat-arató protokoll, amely lehetővé teszi, hogy a kezdeményezésben részt vevő intézményeknek ne kelljen tevőlegesen elküldeniük a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tett digitális tartalmaikra vonatkozó metaadatokat vagy leíró adatokat egy központi keresőszolgáltatónak, hanem elegendő azokat saját nyilvántartásukban vezetni, s ezeket a metaadatokat a központi rendszer automatikusan „leartatja” és megjeleníti a keresőszolgáltatásában.** Ezek a metaadatok biztosítják a felhasználó számára azt, hogy ismerje a tartalom (adat, dokumentum, kép, hangfelvétel, videó) legfontosabb ismérveit: címét, létrehozóját, keletkezésének dátumát, típusát, tárgyszavait, rövid tartalmi leírását, illetve kezelőjét a rendszer kereteiben, még mielőtt a tartalom kiválasztása és letöltése mellett dönt.

A Nyílt Archívumi Kezdeményezésben részt vevő szervezetek tartalmai az OAIsster (www.oaister.org) keresőszolgáltatáson keresztül érhetőek el. Az OAIsster-ben a 2009. szeptember 4-i adatok szerint 1139 szervezet (elsősorban maguk is archívumok, illetve más információgyűjtő és -feldolgozó szervezetek) több mint 23 millió dokumentuma, illetve tartalmi egysége érhető el.

Meg kell jegyeznünk, hogy az Open Archives Initiative mellett más logikán alapuló, a Google típusú találatok számának a szűkítését és relevanciájuk növelését célzó megoldások is léteznek, amelyek nem követelik meg a leíró adatok egységes rendszerét, hanem különféle közvetett módszerekkel próbálják meg kiszűrni a felhasználó számára feltételezhetően szükségtelen találatokat. Ilyen megoldás a tudományos kutatók számára fejlesztett Scirus rendszer (www.scirus.com), amely tudományos kutatóintézetek, konferenciák, kiadók és kiadványok és hasonló források körére szűkíti keresését. A közérdekű adatok azonban nem képviselnek olyan egységes kategóriát, amelynek ismérveire egy ilyen rendszert lehetne fejleszteni.

b) A hazai közadatkereső bírálata, a változtatás irányai¹²⁴

Mindenekelőtt megjegyezzük, hogy a közadatkereső diszfunkcionális működése okainak mélyreható feltárása önálló kutatás tárgyát is képezhetné. Már az Eitv. szabályainak érvényesülését vizsgáló kutatások ismertetésekor is rámutattunk: a közadatkeresőre vonatkozó Eitv. rendelkezések érvényesülésére az egyes kutatások csak érintőlegesen tértek ki.¹²⁵ A jelzett kutatás lefolytatására jelen megbízás keretén belül sem volt lehetőség, annak szoftver-specifikációja és belső mechanizmusainak megismerése ugyanis nélkülözhetetlen a kutatáshoz. Mindazonáltal, mivel a közadatkereső szabályai az Eitv.-ben szerepelnek (annak egy önálló fejezetét alkotják), továbbá mivel a közérdekű adatokhoz való hozzáférés egy lényeges garanciájáról van szó, a jogi garanciák felülvizsgálatakor nem kerülhettük meg a tanulmány

¹²⁴ Ahogy azt a kutatás módszertanának ismertetésekor jeleztük, tekintettel arra, hogy a közadatkereső témájában korlátozott ismeretekkel rendelkezünk, a rendszerrel kapcsolatos egyes kérdéseinket Galambosi András, független szakértő, a közadatkereső-rendszer működtetésének korábbi felelőse válaszolta meg. Ahol a fejezetben hivatkozunk, ott az ő szakvéleményére támaszkodunk.

¹²⁵ Lásd az I.2. fejezetet.



keretében való tárgyalását. Ugyanakkor – a kellő elméleti megalapozottság hiánya miatt – csak a rendszer legalapvetőbb problémáinak feltárására, és konkrét javaslatok helyett is csak a változtatás irányainak meghatározására törekedtünk.

A legnagyobb probléma jelenlegi magyar közadatkeresővel, hogy nem találhatók meg benne a releváns információk. Ez egyrészt a pontatlan, túlságosan nagyvonalú szabályozásnak, másrészt – és ez a lényegesebb –, az adatszolgáltató szervek attitűdjének köszönhető. Mint az a szakértőnek feltett kérdéseinkre adott válaszaiból is kiderül, a közérdekű adatokat kezelő, a közadatkeresőhöz csatlakozó szervek – kevés kivétellel – nem tesznek eleget adatszolgáltatási kötelezettségeiknek, rossz metaadatokat használnak és nem értik a rendszer működését. **A rendszer azért életképtelen, mert minden, fent részletezett előnye, hozzáadott értéke csak akkor lenne érzékelhető, ha az adatok ténylegesen és megfelelő formában eljutnának a közadattárba, ez azonban nem történik meg.**

A közadatkereső az általános internetes keresőkkel szemben – mint azt említettük – az adatot közzétevők, publikálók közreműködésével frissül, bővül. Ez két szempontból lényeges: egyrészt a publikálást követően azonnal aktualizálható a kereső, másrészt az adatok valódiságát a közzétevő garantálja. További előnye az ilyen típusú keresőnek a bekerülő adatok relevanciája. A leíró adatok összeállítása emberi közreműködést igényel, tehát az indexelt dokumentumot a megfelelő kulcsszavakkal az adott dokumentumot ismerő (a közzétevő) látja el. Ez azért fontos, mert a magyar nyelv – mint ragozott nyelv – esetében a kulcsszó alapú keresés működik igazán hatékonyan. A metaadat sok esetben olyan kulcsszavakat is tartalmazhat, amit a hivatkozott dokumentum egyáltalán nem említ.¹²⁶

Jól látható, hogy a rendszer előnyei, hozzáadott értéke az emberi közreműködésen, az adatok metaadat-ellátásán alapul. **Tekintettel arra, hogy a közadattár részére adatszolgáltatás (metaadat-ellátás) alig történik, a közadattár, -kereső értéknövelő funkciói kiüresednek.**

Elmondható, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervek attitűdje mellett a felhasználók szokásai is gátat szabnak annak, hogy egy ilyen rendszer megfelelő módon használható legyen a közérdekű adatok keresése során. A felhasználók a Google és egyéb keresőkhöz vannak szokva, ha az interneten információkat keresnek, az a tény pedig, hogy a közadatkereső jelenleg nem tölti be funkcióját, teljesen versenyképtelenné teszi az olyan nagy lefedettségű és gyors válaszadású kereső mellett, mint a Google vagy más nagyobb keresők.

Az általunk megkérdezett szakértő véleménye szerint általános problémaként jelenik meg a közadattárat és -keresőt üzemeltető nonprofit kft.-nek (korábban kht.-nek) a közfeladatot ellátó szervek körében megfigyelhető alacsony szintű elfogadottsága,¹²⁷ kommunikációs hiteltelensége. A hivatali, intézményi szereplők nem fogadják el egy számukra piaci szereplőnek titulált szervezet kéréseit, segítségét, továbbá nem hajlandók a részére adatot szolgáltatni. Más, adatszolgáltatással járó együttműködések alapján látható, hogy a gyakorlatban tipikusan valamely központi hivatal vagy hatóság által koordinált adatkérés, adatbegyűjtés működik

¹²⁶ Galambosi András közlése.

¹²⁷ A központi jegyzéket és a közadatkeresőt a Miniszterelnöki Hivatal megbízása alapján a Neumann Nonprofit Kft működteti.



eredményesen. **Megfontolandó tehát a közadattárral, közadatkeresővel kapcsolatos feladatok közsférából való kiszervezésének a megszüntetése.**

Szükséges továbbá **a működtető és az adatszolgáltató közötti együttműködés kereteinek végrehajtási rendeletben való pontosabb meghatározása.**

Bár a megkérdezett szakértő szerint a közadattár mögött lévő rendszer ugyan jól felépített, álláspontunk szerint egy átlagos felhasználó számára inkább tűnik adathalmaznak, mint egy jól felépített metaadat-rendszernek. A közadatkereső (és általában a metaadaton alapuló keresők) ugyanis egyfajta könyvtári keresőhöz hasonlítható: a kereső adatbázisában előre meghatározott szerkezetű és adattartalmú katalóguscédulák (metarekordok) találhatóak.¹²⁸ **A könyvtári informatikában elterjedt rendszerek használhatósága esetén azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a felhasználók nem ismerik ezeket a rendszereket, a felhasználók szabadszavas keresésekhez vannak szokva.** A találatok továbbá sem téma, sem közzététel ideje, sem alfabetikus szempontból nincsenek rendezve, ezért **álláspontunk szerint a kereső a találatok rendszerezése tekintetében is fejlesztésre szorul.**

A közadatkereső fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges **a létezésének és a benne rejlő lehetőségeknek a köztudatban való elterjesztése is.**

¹²⁸ Galambosi András közlése.



VII. Külföldi példák, tapasztalatok

Amint azt a módszertani részben már előrevetítettük, kutatásunk során nemcsak az interjúkra, nyilvános forrásból elérhető információkra, illetve korábbi ismereteinkre támaszkodtunk a vizsgált területen, hanem néhány nemzetközileg elismert szakembert, saját országuk információszabadság-helyzetének avatott ismerőjét és aktív közreműködőjét is felkértünk, hogy válaszoljanak a munkánk során felvetődő kérdésekre és fejtsek ki álláspontjukat az általunk vizsgált fontosabb problématerületeken. Alábbi megállapításaink megfogalmazása során ezekre az információkra is támaszkodtunk elsősorban az Egyesült Államok, New York állam, valamint Németország, illetve egyes tartományai vonatkozásában.¹²⁹

Az elektronikus információszabadság érvényesülésének, illetve szabályozásának külföldi példáit elemezve figyelembe kell venni azokat a jelentős különbségeket, amelyek egyfelől a politikai és társadalmi hagyományokban, másfelől a jogrendszerben – és ezen belül az elektronikus információszabadság szabályozási koncepciójában – érhetőek tetten. E különbségek azt eredményezik, hogy a külföldi tapasztalatok egy része nem importálható közvetlenül a hazai gyakorlatba, és nem várható el Magyarországon egyes külföldi országok hivatalainak sem technikai és szervezeti felkészültségi szintje, sem adatszolgáltatási hajlandósága – pozitív és negatív értelemben egyaránt –, sem pedig a közérdekű adatok nyilvánossága által érintett szervezetek és személyek (köztük köztisztviselők, közalkalmazottak, közbeszerzési eljárásban érintett magánszervezetek) azonos attitűdje. Ugyancsak eltérő az a közeg, amelyben az adatigénylők aktivitásukkal elősegítik az elektronikus információszabadság gyakorlati érvényesülését és ezzel mintegy igazolják e jog sajátos értékeit és érvényesítésének gyakorlati hasznát.

Mindazonáltal vannak olyan külföldi modellek és tapasztalatok, amelyek figyelembevétele hasznos lehet a magyar szabályozás felülvizsgálatánál, illetve azon javaslatok megfogalmazásánál, amelyek célja e jog minél teljesebb érvényesülése és érvényesíthetősége.

VII.1. Közzététel és elektronikus elérhetőség

Az Egyesült Államok esetében külön kell választanunk egyrészt az elektronikus utat, mint a hozzáférés megkönnyítésére szolgáló eszközrendszer igénybevételét, másrészt a proaktív közzétételre vonatkozó szabályokat, illetve gyakorlatot. Az amerikai Electronic Freedom of Information Act elsődleges célja, hogy az adatigénylés során elősegítse az adatok és dokumentumok elektronikus formátumban történő hozzáférhetőségét; internetes honlapon való közzétételre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Az adatigénylés potenciális tárgyának és forrásának megtalálását a szövetségi kormányzat sajátos eszközökkel segítette, illetve segíti elő.

¹²⁹ A külföldi tapasztalatok összegyűjtésében segítségünkre volt Dr. Alexander Dix, Berlin adatvédelem és információszabadság parlamenti biztosa (Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit), korábban Brandenburg tartomány információs jogi biztosa, valamint Robert J. Freeman, New York Állam Belügyminisztériuma Nyílt Kormányzás Bizottságának ügyvezető igazgatója (Executive Director, Committee on Open Government, Department of State, New York State).



Az 1990-es években kifejlesztett Government Information Locator System (GILS) lényege, hogy a rendszerhez csatlakozó szövetségi és tagállami kormányhivatalok és más szervezetek egységes technológiával és szabványos metaadatokkal szolgáltatnak információt a központi rendszer számára a birtokukban lévő adatállományokról. A központi rendszer internetes felületéről az adatszolgáltató szervezet adatállománya egy link segítségével érhető el.

A rendszerhez más országok adatkezelői is csatlakoztak: Ausztrália és Kanada saját kormányzati információs lokátorrendszerként definiálta rendszerét, de számos európai és más régióbeli ország szervezetei, valamint nemzetközi szervezetek is átvették a GILS szabványt és csatlakoztak a rendszerhez, amely ennek nyomán felvette a Global Information Locator System nevet.

Hasonló elvi alapon működik az Obama-kormányzat által propagált „data.gov” website, amely a szövetségi kormányhivatalok által kezelt adatállományok hozzáférhetőségét segíti elő, a ma már minimalista stílusúnak tekinthető GILS keresőkhöz képest vonzóbb grafikai megoldású, statisztikai elemző eszközöket és interaktív funkciókat is kínáló megvalósításban. A koncepció lényege azonban azonos: szabványos metaadatokkal írja le az adatállományokat, amelyek egy linkkel érhetőek el, illetve tölthetők le a felhasználó számítógépére.

Mindkét fenti rendszerhez az adatszolgáltatók önkéntesen csatlakozhatnak; kötelező elektronikus közzététel nincs, a rendszerhez való csatlakozás implikálja a technológia átvételét és a szabványos metaadat-rendszer használatát. (Ez utóbbi tekintetben ugyanilyen koncepció alapján épül fel Magyarországon a közérdekű adatok központi jegyzéke és a hozzá kapcsolódó közadatkereső.)

A Német Szövetségi Köztársaságban és abban a tizenegy tartományában, ahol hatályban van egyáltalán információszabadság-szabályozás, nincs kifejezett rendelkezés az adatok elektronikus szolgáltatására vagy közzétételére. A közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek azonban vannak általános kötelezettségei egyes információk proaktív közzétételére – az alkalmazott módszertől függetlenül –, ezek közé tartozik a közhivatalok által kezelt adatállományok felépítésére és tartalmára vonatkozó információ. Ennek elmulasztása nem jár más szankcióval, mint az információs biztos nyilvános állásfoglalása, amely megállapítja a törvény megsértését. Ilyen állásfoglalásra azonban eddig egyetlen esetben sem került sor Németországban.

VII.2. Az adatok üzleti célú felhasználása

A szakértők szerint több országban – köztük az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában, Kanadában és Németországban – feszültséget okoz a közérdekű adatok üzleti célú értékesítésének kérdése. A problémát azonban elsősorban nem az ingyenesen (vagy csak a közlés költségéért) történő adatszolgáltatás és a díjazás fejében történő adatszolgáltatás tárgyának elhatárolása okozza, hanem az ingyenesen elérhető adatok üzleti célú továbbértékesítése. New York államban alapvető elv, hogy az adatigénylő státusza és szándékai lényegtelenek az adatigénylés teljesítésének elbírálásakor, mint ahogy az is lényegtelen, hogy az így megkapott adatokat üzleti célra vagy továbbértékesítésre kívánja felhasználni.



Németországban azonban jogi problémát okoz az információszabadság-törvények és a szövetségi adat-újrafelhasználási törvény (az EU irányelv implementálását megvalósító jogszabály) értelmezése és egymáshoz való viszonya. A berlini információszabadság-törvény nem teszi lehetővé az e törvény alapján megkapott adatok üzleti célú továbbértékesítését. Az adat-újrafelhasználási törvény nem szól a hozzáférésről, csupán arról, hogy ha a hozzáférés megvalósul, azt követően egyenlő feltételekkel kell azt biztosítani bárki számára.

VII.3. Az adatok hitelessége

A figyelemre méltó információszabadság-gyakorlattal bíró New York államban nincs külön jogszabályi rendelkezés az adatigénylés során (elektronikus vagy más formában) szolgáltatott adatok hitelességére vonatkozóan. A kiinduló feltételezés az, hogy a kormányzat adatai hitelesek és pontosak, s e tekintetben csak az adatigénylő részleges vagy teljes hozzáférési korlátozását vizsgálják. Ha egy kormányzati dokumentum hibát tartalmaz, azzal együtt kell kiadni az adatigénylőnek. A tagállami információszabadság-törvény rendelkezése szerint a kormányhivatalnak kérésre igazolnia kell, hogy az általa kiadott dokumentum az eredeti hiteles másolata.

Egyes német tartományok információszabadság-törvénye megengedi, hogy adatigénylés esetén az adatokat kezelő szervezet interneten közzétett adatokhoz irányítsa az igénylőt; arra azonban e törvények nem tartalmaznak rendelkezést, hogy az ily módon hivatkozott adatoknak pontosnak és hitelesnek kell lenniük. Jelenleg a tartományi parlamentek több törvénymódosítási javaslatot is tárgyalnak, amelyek az adatminőség kérdésével foglalkoznak.

Ettől függetlenül az egyes országokban vannak olyan elektronikus úton közzétett adatállományok, amelyek hitelesnek tekintendők, ilyen például az Egyesült Államokban a környezetvédelmi hatóság (EPA) által közzétett mérgezőanyag-kibocsátási regiszter, a Toxic Release Inventory. A brémai információszabadság-törvény az egyetlen olyan törvény Németországban, amely központi információs regiszter internetes közzétételét írja elő. Ezen a honlapon megtalálhatók a tartományi törvények, iránymutatások, amelyeket kötelező közzétenni ezen a felületen, emellett számos tájékoztató jellegű, például turizmusra vonatkozó információ is megtalálható itt. Bajorország a közigazgatási irányelvei érvényességének feltételül szabta a közzététel megtörténtét: ha ez nem történik meg, meghatározott idő elteltével az irányelv hatályát veszíti.

VII.4. Statisztikai adatok az információszabadság érvényesüléséről

Megállapítható, hogy a vizsgált néhány országban nem állnak rendelkezésre megbízható statisztikák, amelyek akár az információszabadság általános érvényesüléséről, az adatigénylések számáról nyújtanának hiteles képet, akár pedig az elektronikus közzététel fogadtatásáról, az ilyen weboldalak látogatottságáról adnának áttekintést. Az adatigénylések számát egyes országokban – így Magyarországon is – közli az információszabadság érvényesülése felett őrködő hatóság vagy ombudsmani jellegű intézmény, amennyiben van erre vonatkozó bejelentési kötelezettség az adatok kezelői részéről. (Magyarországon csak az elutasított adatigénylések



számát kell bejelenteniük; a teljesített igénylések számának közlésére az adatvédelmi biztos csak felkéri az adatszolgáltatókat.) Ezek az adatok többek között azért nem tekinthetők megbízhatónak, mert nem tisztázott, hogy mi is számít közérdekűadat-igénylésnek. Becslések, elemzések természetesen vannak, de ez nem pótolja a megbízható statisztikák készítését.

Az elektronikus úton közzétett adatok letöltésére, illetve az ilyen szolgáltatásokat nyújtó honlapok látogatottságára csak a közvéteví szervezetek egyedi internetes statisztikái adnak közelítı adatokat. New York államban az információszabadság érvényesülését elősegítı hivatal, a Committee on Open Government honlapját az elmúlt évben több mint százezer felhasználó látogatta, akik 2,5 millió oldalt töltöttek le.

Mellékletek

M/1. Megoldási javaslatok összefoglaló táblázata

	PROBLÉMA	JOGSZABÁLY- MÓDOSÍTÁST IGÉNYEL?	MÓDOSÍTANDÓ JOGSZABÁLY	JAVASLAT	FEJEZETSZÁM
1.	<p>AZ EITV. ÉS A SZÉKTORÁLIS JOGSZABÁLYOK VISZONYÁNAK RENDEZETLENSÉGE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. az Eitv. 6. § (8) bekezdése: az Üvegseb törvény és az Eitv. összeütközése 2. duplikált kötelezettségek 	IGEN	Eitv., szektorális jogszabályok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hatályon kívül helyezni az Eitv. 6. § (8) bekezdését és a jogalkotónak következetesen tartania kell magát ahhoz a szabályozási logikához, miszerint az Eitv. közzétételi szabályai csak annyiban alkalmazandók a külön jogszabályok által előírt adatok közzétételére, amennyiben azok eltérően nem rendelkeznek. 2. A külön jogszabályoknak csak azoknak az adatoknak a közzétételét szabad előírniuk, amelyek nem szerepelnek az Eitv. mellékletét képző általános közzétételi listában. 	V.1.1.
2.	<p>KÖVETKEZETLEN FOGALOMHASZNÁLAT:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. az adatokkal szemben támasztott követelmények tekintetében (pontosság, hitelesség, naprakészség, időszerűség, szakszerűség) 2. törvényi anomália: az Eitv. 4. § (2) bekezdése szerint „A megküldött adatok [...] hitelességéért az <i>adatközlő</i> felel.” 	IGEN	Eitv., Korm. rend.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Az adatok minőségére vonatkozó követelmények tisztázása érdekében felül kell vizsgálni a jogértelmezési problémát is jelentő jelzők használatát. 2. A törvény 4. § (2) bekezdésének hibás tartalmától meg kell válni, és annak helyébe be kell emelni a Korm. rend. 2. § (3) bekezdését. Így az Eitv. 4. § (2) bekezdése a következőképpen szólna: „A megküldött adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel. Az adatközlő biztosítja, hogy az elérhetővé tett közérdekű adatok megegyezzenek az adatfelelős által közzététel végett átadott közérdekű adatokkal”. 	V.1.2.

3.	<p>NEM EGYÉRTELMŰ NORMÁK:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vezetői elérhetőség – megtévesztő birtokos személyjel a közzétételi lista I.3. pontjában 2. „azonnali” közzétételi (frissítési) kötelezettség 	IGEN	Eitv. (közzétételi lista)	<ol style="list-style-type: none"> 1. A törvénynek egyértelművé kell tennie, hogy a vezetői elérhetőségek nem a vezető személyéhez, hanem a vezetői funkcióhoz tapadnak. Ehhez az Eitv. melléklet I. 3. pontjának módosítása szükséges: „A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszám, elektronikus levélcím). A vezetők elérhetőségét a beosztáshoz rendelt elérhetőségek közzétételével kell megismerhetővé tenni.” 2. A közzétételre a törvény a jelenlegi „azonnali” kötelezettség helyett az elérhetőségi adatok esetében a változást követő egy munkanapon belüli, míg más adatokra vonatkozóan a változást követő három munkanapon belüli határidőt szabjon. 	V.1.3.
4.	A KÖZZÉTÉTELI SZABÁLYZATOK HIÁNYA	IGEN	Eitv. (közzétételi lista)	A közérdekű adatigénylések rendjén kívül publikálni kell a közzétételi szabályzatokat is. Szükséges az Eitv. melléklet II. 13. pontjában szereplő adatkör kiegészítése az Eitv. 4. § (3) bekezdése alapján készített közzétételi szabályzattal.	V.2.
5.	AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG- TISZTVISELŐ (FELELŐS SZEMÉLY) HIÁNYA	IGEN	Avtv. vagy Eitv. (utóbbi a realisabb)	Felelős személy kinevezésének kötelezővé tétele az Eitv.-ben: „A közzétételre kötelezett szerv a közérdekű adatok megismerésének elősegítésére a szerv ezirányú munkájának összefogása érdekében az információszabadságért felelős személyt (információszabadság-tisztviselőt) jelöl ki. Az információs tisztviselő feladatait elláthatja más munkakör mellett is.” + FELADATOK meghatározása	V.3.

6.	KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉG HIÁNYA	IGEN	Eitv., Áht. , Btk., Szabs. tv.	<p>Javaslatunk kétirányú:</p> <ul style="list-style-type: none"> - egyrészt javasoljuk a jelenlegi felelősségi formák felülvizsgálatát; - másrészt új felelősségi formák bevezetését tartjuk szükségesnek <p>A felelősségi rendszer általunk elképzelt rendszerét külön táblázatban ábrázoljuk. [Lásd a II. számú melléklet]</p>	V.4., ill. M/2
7.	A KÖZZÉTETT ADATOK PONTOSSÁGA, HITELESSÉGE, NAPRAKÉSZSÉGE (HATÁLYOSSÁGA) MEGÍTÉLÉSÉNEK NEHÉZSÉGE	RÉSZBEN	Végrehajtási rendelet	<p>Végrehajtási rendeletben kell előírni, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> - azokban az esetekben, amikor az Eitv. vagy más jogszabály alapján előírt archiválási kötelezettség következtében olyan közérdekű adatok is elérhetők, amelyek naprakészsége megszűnt, figyelemfelhívást szükséges közzétenni. A figyelemfelhívásban egyértelműen fel kell tüntetni, hogy archivált adatokról van szó, így azok már nem naprakészek; - a figyelemfelhívás mellett a frissített adatokra mutató linket kell elhelyezni; - az adatok közzétételekor a közzététel idejét fel kell tüntetni. <p>Jogszabály-módosítást nem igénylő javaslatunk: a már nem hatályos jogszabályok közzétételének elkerülése érdekében a közfeladatot ellátó szervek ahelyett, hogy a jogszabályok teljes szövegét saját oldalaikon teszik olvashatóvá, inkább vezessék el a látogatót a magyarorszag.hu jogszabálykereső oldalára.</p>	VI.1.1.

8.	FRISSÍTÉSEK IDEJE, ARCHIVÁLÁSI KÖTELEZETTSÉG	IGEN	Eitv. (közzétételi lista)	<p>Az archiválási kötelezettség tekintetében felül kell vizsgálni a közzétételi listát, mert nem minden, jelenleg archiválandó adat igényli a megőrzést. Így például a közfeladatot ellátó szerv által alapított költségvetési szerv székhelyének megváltozása esetén nem érezzük szükségét annak, hogy a korábbi székhelyet a változást követő egy évig még közze tegyék a honlapon. [Eitv., melléklet I. 8/A.]</p> <p>A frissítési kötelezettség tekintetében is szükséges a közzétételi listát felülvizsgálni, az egyes közzétételi egységek melletti negyedéves gyakoriságú frissítés túlságosan hosszúnak tűnik. [Az azonnali frissítési kötelezettséggel kapcsolatosan lásd a táblázat 3. pontját.]</p>	VI.1.1.
9.	IDEGEN NYELVŰ KÖZZÉTÉTEL	IGEN	Eitv. (közzétételi lista), végrehajtási rendelet	<p>Szükséges az angol nyelven kötelezően közze teendő adatok körét bővíteni. Ezért a következő közzétételi egységek mellé a hozzá kell rendelni az angol nyelvű közzététel kötelezettségét: Eitv., melléklet I. 1, I. 4., II. 4., II. 13. pont (Ezek az ügyintézéshez és a közérdekűadat-igényléshez elengedhetetlenül szükséges adatok)</p> <p>Végrehajtási rendeletben kell rögzíteni, hogy az idegen nyelvű tartalmat közvetlenül a nyitóoldalról kell elérhetővé tenni.</p>	VI.2.

10.	<p>ESÉLYEGYENLŐSÉG</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. honlapok akadálymentesítése 2. közzététel kisebbségi nyelven 	RÉSZBEN	Eitv.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jogszabály-módosítást nem igényel (az anyagi jogi háttér rendezett). Tudatosítani kell, hogy a szegregált vakbarát verzió helyett a mindenki számára szóló honlapot kell úgy kialakítani, hogy azt a felolvasó szoftverek olvasni tudják (W3C szabvány) <p>Állami feladatként jelentkezik, hogy a vakok és gyengénlátók, de legalább az olyan intézmények, mint a könyvtárak, a Vakok Állami Intézete stb. számára az állami normatív támogatást nyújtson a felolvasó szoftverek megvásárlásához</p> 2. Eitv.-ben rögzítendő, hogy a központi szervek és azokon a településeken, ahol kisebbségi önkormányzatok működnek, a helyi szervek az információhoz való hozzáférés biztosítása érdekében az elérhetőségi adatokat, a tevékenységükre vonatkozó tájékoztatót, valamint az adatigénylésre vonatkozó információkat – a kisebbségi önkormányzatok bevonásával – az adott kisebbségek nyelvén is kötelesek közzétenni. 	VI.3.
-----	---	---------	-------	--	-------




11.	<p>1. JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS NYILVÁNOSSÁGA</p> <ul style="list-style-type: none"> - a nem minisztériumból kiinduló törvényjavaslatok véleményezhetőségének hiánya - a népszavazásra nem bocsátható kérdések automatikus kizárása <p>2. TÖRVÉNYALKOTÁS NYILVÁNOSSÁGA</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szabályozás nem biztosítja annak lehetőségét, hogy az állampolgárok és civil szervezetek észrevételeket juttassanak el <p>3. JOGSZABÁLYOK ÉS MÁS JOGI AKTUSOK NYILVÁNOSSÁGA</p> <ul style="list-style-type: none"> - önkormányzatok hivatalos lapjai nem elérhetők elektronikusan - a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye (HJEGY) a szuicid módosító jogszabályokat nem tartalmazza, így a jogszabály-változások nehezen követhetők - az önkormányzati rendeletek nem kereshetők 	IGEN	Eitv.	<p>1. Javasoljuk</p> <ul style="list-style-type: none"> - az Eitv. 9. § (1) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy a nem minisztériumban előkészített törvénytervezetek is nyilvánosak és véleményezhetők legyenek; - az Eitv. 9. § (3) bekezdésének hatályon kívül helyezését. <p>2. Ezt az Eitv. 11. § (1) bekezdésében lévő felsorolás bővítésével kell megvalósítani.</p> <p>3. A törvénynek elő kell írnia az önkormányzatok hivatalos lapjai elektronikus közzétételének a kötelezettségét.</p> <p>A szabályozást valamennyi kihirdetett jogszabály közzétételére ki kell szélesíteni, ezzel elérhetővé válnának a módosító jogszabályok is. A már nem hatályos jogszabályokat az adatbázisban – egy erre utaló felhívással – meg kellene jelölni.</p> <p>Javasoljuk, hogy az önkormányzati rendeletek adatbázisa a HJEGY-vel egységes megjelenítési és keresési felületen keresztül legyen elérhető.</p>	VI.5.
-----	--	------	-------	--	-------

12.	<p>BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK GYŰJTEMÉNYE (BHGY):</p> <ul style="list-style-type: none"> - a bírói gyakorlat nehezen átlátható, mert fontos ítéletek hiányoznak a rendszerből; a nyilvánosság funkciói így nem tudnak megfelelően érvényesülni - a keresési lehetőségek nem követik az internetes keresés általános szokásait és nem hasonlítanak a külföldi és nemzetközi bíróságok ítélet-adatbázisainak keresőrendszereire sem 	RÉSZBEN	Eitv.	<p>Javasoljuk az Eitv. negyedik része</p> <ul style="list-style-type: none"> - személyi hatályának a kiterjesztését úgy, hogy a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák határozata mellett a megyei bíróságok által másodfokú eljárásban hozott határozatokat is tartalmazza a BHGY; - időbeli hatályának kiterjesztését a Legfelsőbb Bíróságon és az ítélőtáblákon hozott határozatok esetében az ítélőtáblák felállításának az időpontjára, azaz 2004-re. <p>Ezen túlmenően nem jogi garanciák szükségesek, hanem elsősorban a BHGY-nak a fejlesztése, a felhasználók igényeinek megfelelő átalakítása.</p>	VI.6.
13.	<p>A KÖZADATKERESŐ GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSÁNAK PROBLÉMÁI</p> <ul style="list-style-type: none"> - nem történik adatszolgáltatás (metaadat-ellátás) a közadattár részére (kiüresednek a kereső értéknövelő funkciói a más keresőkhöz képest) - a kereső létezése nincs a köztudatban és nem felhasználóbarát 	RÉSZBEN	Végrehajtási rendelet	<p>Az adatszolgáltatás elősegítése érdekében</p> <ul style="list-style-type: none"> - megfontolandó a közadattárral, közadatkeresővel kapcsolatos feladatok közzeféréséből való kiszervezésének a megszüntetése; - pontosabban meg kell határozni (végrehajtási rendeletben) a működtető és az adatszolgáltató közötti együttműködés kereteit. <p>A rendszer fejlesztésre és népszerűsítésre szorul.</p>	VI.7.2.
14.	<p>A HONLAPOK FELÜLETÉNEK KIALAKÍTÁSA</p> <ul style="list-style-type: none"> - sokszor nem szolgálja az elektronikus információszabadság érvényesülését 	RÉSZBEN	Eitv.	<p>A honlap funkcionális megjelenésére vonatkozó szabályok – amelyek jelenleg a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletben szerepelnek – az elektronikus információszabadság érvényesülésének, következképpen a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogának lényeges biztosítékai, az ezzel kapcsolatos garanciáknak nem a rendeletben, hanem a törvényben kell helyet kapniuk.</p>	VI.7.1.

M/2. Táblázat az általunk javasolt felelősségi rendszerről

Javasataink elfogadása esetén a felelősségi rendszer az alábbi táblázat szerint alakulna:

FELELŐSSÉGI ALAKZATOK						
	POLGÁRI JOGI	KÖZIGAZGATÁSI JOGI	PÉNZÜGYI JOGI	FEGYELMI TÍPUSÚ	SZABÁLYSÉRTÉSI	BÜNTETŐJOGI
SZERVEZETI FELELŐSSÉG	Közérdekű kereset alapján a jogsértés megállapítása és közzétételre kötelezés	Törvényességi ellenőrzés a felügyeleti jogkört gyakorló szerv által	A költségvetésből nyújtott támogatások feltételhez kötése	–	–	–
EGYÉNI FELELŐSSÉG	–	–	–	Közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése	A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget	Btk. 177/B.§, Visszaélés közérdekű adattal

-  Jelenleg alkalmazható (hatályos) felelősségi alakzatok
-  Általunk javasolt, új felelősségi alakzatok
-  Jelenleg alkalmazható, de általunk nem javasolt felelősségi alakzat