

## **Ajánlások az információs jogok hatékonyabb kikényszerítéséhez**

A modern társadalomban az információhoz való alapvető jog egyúttal az információhoz való hozzáférés bizonyos fokú kényelméhez való jogot is magában foglalja, mely jelenti egyrészt az adatszolgáltatás gyorsaságát, az információ rendelkezésre bocsátásának költségeit meg nem haladó költségű (vagy akár térítésmentes) adatszolgáltatást, illetve a folyamat során biztosított támogatást, a távoli hozzáférés lehetővé tételét, a formátum szabad megválasztását, és általánosságban egyfajta segítőkész hozzáállást mindazokhoz, akik információt igényelnek. Az igénylőknek gyors és olcsó hozzáférést kell biztosítani az információkhoz és a jogorvoslati eljárásokhoz.<sup>1</sup>

### **1) Információs rendelkezés**

Az adatszolgáltatás menetének felgyorsítása és az akadályok megelőzése érdekében arra teszünk ajánlást, hogy a fellebbviteli szerv számára biztosítsuk az **információs rendelkezés kibocsátásának** jogát, melyben a kötelezett szervek számára kényszerítő erővel hozhatna döntést az információ kiadásáról. Ugyanez a módszer a kötelezett szervek különböző akadályozó magatartásainak kiküszöbölésére is alkalmas lehet. Az információs rendelkezés a jogorvoslati eljárások lefolytatását követően lehetővé teszi, hogy azon szervek, melyek hierarchikus értelemben véve a kötelezett szerv felett állnak, a kötelezett számára előírják a keresett információ rendelkezésre bocsátását. Amennyiben a fellebbviteli szervnek ilyen rendelkezés megtételére nincs lehetősége, az ügy a kivizsgálás végeztével visszajut a kötelezett szervhez, melyet követően a kötelezett ismételtlen megtagadhatja az információ rendelkezésre bocsátását, ezzel az ügy újbóli megnyitására kényszerítve a fellebbviteli szervet. A hasonló helyzetek a kérelmező fél, a kötelezett szervezet, a fellebbviteli szerv és a bíróság oldalán egyaránt csak a pénzt pazarolják.

Az észtt modell bizonyos élethelyzeteket és intézményi kereteket illetően inspiráló például szolgálhat az egyes országok számára a különböző szabadon választható jogorvoslati rendszerek kialakításához. Ilyen módszer lehet az Adatvédelmi Biztoshoz való fordulás, illetve a közigazgatási bírósághoz fordulás lehetőségének biztosítása, mely a kérdéses szervezet az információ rendelkezésre bocsátására kötelezheti. Ez a megoldás ugyanakkor természetesen nem jelenti azt, hogy ez lenne az egyetlen egy járható út az információhoz való jog kikényszerítéséhez.<sup>2</sup>

**Indokolás: A vizsgálat által érintett öt ország közül három (Szlovákia, Csehország és Lengyelország) hasonló problémákkal küszködik. Ilyen problémák az információ rendelkezésre bocsátását és a jogorvoslati eljárásokat jellemző**

---

<sup>1</sup> Vö. Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréstről szóló Egyezménye.

<sup>2</sup> Az egyéb lehetőségek között említhetőek például a különböző szankciós mechanizmusok vagy pedig a közzétett adatok körének kiszélesítése.

**következetlenségek, mint például a cseh “adminisztratív pingpong”, amikor az elutasított adatigénylés folyamatosan vissza-vissza tér a felügyeleti szervtől a kötelezett szervhez minden alkalommal újraindítva az ügyet, vagy pedig az az érdekes körülmény, hogy a lengyel bíróságok döntései csupán ajánlásokul szolgálnak. E következetlenségek legalábbis szükségtelenül késleltetik az adatigénylési eljárást, ezáltal pedig diszkriminálják az adatigénylő felet. Az eljárás rendkívüli módon elhúzódik, az adatokat pedig indokolatlanul nem bocsátják az igénylők rendelkezésére. Észtország és Magyarország kivételével az egyes vizsgált országok felügyeleti szerveinek nincs lehetősége kötelező erővel előírni az információ rendelkezésre bocsátását annak ellenére, hogy az észt (illetve a szlovák és brit) tapasztalatok ezen eszköz hatékonyságát igazolják.**

## **2) A módszertan és kikényszerítés intézményei**

Megfontolandó lehet egy **az alkalmazandó módszerek meghatározására és a szabályozás kikényszerítésre egyaránt felhatalmazott szerv** létrehozatala, teljes körű felülvizsgálati, közvetítő és módszertani hatáskörrel, mely az információhoz való jog kikényszerítésével kapcsolatos valamennyi állami szintű tevékenységet ellátja.

Egy hasonló intézmény hatáskörének mind az információ közzétételére, mind pedig az adatkérésekre vonatkozó kérelmek teljesítésére ki kell terjednie, egyaránt felölelve a módszertani irányítással, a képzéssel, a közbenső kommunikációval és a felülvizsgálati szerv szerepének lehetőség szerinti betöltésével kapcsolatos tevékenységeket.

Elsődleges cél egy olyan rugalmasabb és gyorsabb hozzáférési lehetőség biztosítása az információkhoz, hogy az adott szervnek lehetősége legyen a kérelmeket kötelező érvényű végső döntéssel elbírálni és rendeleti formában kötelezni az érintett szervet a konkrét információ rendelkezésére bocsátására. A hatáskörrel rendelkező szervnek figyelemmel kell kísérnie és támogatnia kell a jogszabályi rendelkezések végrehajtását, az információ tevékeny közzétételét, biztosítania kell a szükséges képzést és módszertani támogatást, illetve a nyilvánosság tájékozódását kell szolgálnia és ajánlásokat kell megfogalmaznia a hatályos jogszabályokhoz és jogszabály-tervezetekhez.

Ez az ajánlás egy most aktuális európai trendre reflektál: hasonló modelleket alkalmaz Németország és az Egyesült Királyság, ugyanúgy, mint a Szerbiához és Szlovéniához hasonló új demokráciák. Észtország, Németország és Svájc például a személyes adatok védelmét az Adatvédelmi Biztos intézményével kombinálta. A nyilvánvaló kockázat az intézmények szerepeinek konfliktusában jelentkezhet, amennyiben a közérdekű adatokhoz való hozzáférést fel kell áldozni a személyes adatok védelmének oltárán. A személyes adatok védelme egyre szigorodik, ami komoly fenyegetést jelenthet a

közérdekű adatok terjesztésére és hozzáférhetőségére nézve.<sup>3</sup> Az ütköző szerepek az intézmények hatásköreinek bővítéséhez és így kiegyensúlyozottabb döntéshozatalhoz vezethetnek.<sup>4</sup> Ezen egymástól független területek összemosódása ugyanakkor nem szükségképpen vezet pozitív eredményekhez: a helyzet nagyban függ az adott szerv működésének feltételeitől, különösen a függetlenség és a hatáskör vonatkozásában. Magyarországon például az új Infotv. a szervezeti modellt is megújította, mely az Adatvédelmi Biztos intézményét a törvény által független szervként definiált Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal helyettesítette. A kizárólag a parlamentnek felelős Adatvédelmi Biztos státuszával szemben ugyanakkor, a Hatóság, mint közigazgatási szerv a végrehajtó hatalmi ág része. Ez a modell az alapvető jogok védelmének ethoszától teljes mértékben idegen, így az információs jogok védelmének intézményrendszerében bekövetkezett változás Magyarországon egy igen jelentős kockázati tényezőként azonosítható a valós függetlenség hiánya miatt.

Egy a módszer meghatározásáért és a szabályok kikényszerítésért egyaránt felelős független szervnek megfelelő hatáskörökkel, felhatalmazással és megfelelő működési feltételekkel kell bírnia mindezen funkciók ellátásához. Független központi szervként kell felállítani, saját költségvetési fejezettel. Kizárólag egy ilyen státusz elégíti ki a funkcionális és anyagi függetlenség minimális kritériumait, mivel ebben az esetben a rendelkezésre álló, az adott szervhez csoportosított pénzügyi források nem ad hoc politikai döntések eredményei. Az ellenőrző szerv működésének alapvető feltétele a politikai függetlenség.

A függetlenség biztosítása és a lehetséges politikai befolyás megelőzése érdekében a szerv vezetőinek képesítési követelményei, kiválasztásuk és kinevezésük elsődleges fontossággal bírnak. A kiválasztást elsődlegesen a jelöltek képzettsége, személyes érdemei és erkölcsi függetlensége iránt támasztott magas követelményeknek kell befolyásolnia. Mindemellett szükséges továbbá az információhoz való jog érvényesüléséért felelős szerv egyértelmű meghatározása. Példának okául a cseh hatásköri törvény nem utalja az információhoz való joghoz kapcsolódó ügyeket kifejezetten egyetlen állami szerv hatáskörébe, noha a gyakorlatban ezen ügyeket részben a Belügyminisztérium kezeli.

**Indokolás: Észtország és részben Magyarország kivételével egyetlen vizsgált ország sem rendelkezik olyan szervvel, mely rendszerszinten foglalkozna az információkhoz való hozzáférés aktuális igényeivel – értve ezalatt az átláthatóság figyelemmel kísérését, az információs jogvitákban nyújtott közvetítői és módszertani támogatást, illetve az oktatás és módszertani segítség kérdését és a nyilvánosság tudatosságának növelését a kapcsolódó jogok és kötelezettségek**

---

<sup>3</sup> Példaként említhető, hogy az észt Adatvédelmi Felügyelőség az egyes intézményeket annyi adat közzétételére kötelezi, amennyi csak lehetséges, ez azonban az adott dokumentum szenzitív részeire nem vonatkozik.

<sup>4</sup> Az Egyesült Államokban például kapcsolattartó iroda kíséri figyelemmel az Információszabadság törvénynek való megfelelést és a személyes adatok védelmét is.

tekintetében. Az ilyen szervezetek működésének két alappillére a függetlenség és az elégséges működési feltételek biztosítása. E körben Magyarország például az intézményrendszer forráshiányával küzd, míg Észtorszáiban az intézményrendszer az Igazságügyi Minisztérium részleges alárendeltségében működik, mely folyamatosan ellenőrzi a szerv működését. A fentiek mellett a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés kérdéseit nézve némileg problematikusnak tűnik a felügyeleti szervek lehetséges szerepzavara.

### 3) Tanácsadás, módszertani támogatás és a közösség bevonása

A szabályok kikényszerítésének kulcseleme a kötelezett szervek részére nyújtott módszertani támogatás, illetve az adatigénylőknek biztosított tanácsadás. Ezen ajánlás az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréstől szóló Egyezményén is alapszik, mely egyebek mellett kötelezővé teszi a nyilvánosság tájékoztatását jogairól, a dokumentumok elektronikus közzétételére és az adatszolgáltatási központok felállítására is kiterjedően.

A közigazgatási szervek egyéb lehetőségek mellett a nyilvánosság tájékoztatására ágazatonként elkülönült kapcsolati pontokat létesíthetnek, hozzáférést biztosítva az egyes ágazatok felelősségi körébe tartozó dokumentumokhoz.<sup>5</sup> Az egyes országoknak meg kellene találniuk a módját a közigazgatás képviselői képzésének és a részükre nyújtott tanácsadásnak is, kötelezettségeikre és felelősségükre fektetve a hangsúlyt.

Az információhoz való jog kikényszerítésének szükséges eleme a nyilvánosság tájékoztatása jogairól, illetve a nyitottság kultúrájának támogatása; a megtett intézkedéseket a nyilvánosság tájékoztatására irányuló kampányoknak kell kísérniük, szorosán együttműködve a médiával.

A közigazgatás átmeneti időszakát éli a diszkrecionális döntésektől a nyilvános döntések korszakába. Ez változást jelent a nyilvánosság adatokhoz történő hozzáféréseben, hiszen napjainkra alapvetően mindenkinek joga van valamennyi információhoz hozzáférni, kivéve azokat, melyeket szükségszerűen nem lehet nyilvánosság elé tárni. A múltban az állampolgárokat csak azon információk illették meg, melyeket illetően a törvény, vagy az adott közigazgatási szerv ezt kifejezetten lehetővé tette.

Ez a helyzet mindkét felet új szerepbe helyezte, egyéniesített megközelítést kívánva minden sajátos helyzetben. Az információhoz való jog kikényszerítése és annak sikere a kultúra megváltozásától függ, mivel gyakorlatilag lehetetlen kizárólag törvények által biztosítani ezt a nyitottságot – legyenek ezek a törvények bármilyen jók is.

---

<sup>5</sup> Az Egyezményt eddig mindössze hét tagállam ratifikálta, a vizsgált országok közül pedig kizárólag Magyarország: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>

Szintén szükséges a bevezetett módszerek hatékonyságát folyamatosan figyelemmel kísérni és rendszeresen kiértékelni.

A jó megoldás egy olyan intézmény felállítása, mely ezen tevékenységeket ellátására hivatott (lásd a 2. sz. ajánlást).

**Indokolás: Észtország kivételével valamennyi ország arról számolt be, hogy nyilvánosság gyakran rosszul értelmezi a jogszabályokat és nincs tudatában jogainak. Valójában ez volt a leggyakrabban megemlített probléma valamennyi részes ország esetében. Észtország töredezett jogszabályi rendszerét a Felügyelet tevékenységével kompenzálja, mely tanácsadást biztosít, honlapján irányelveket tesz közzé és a különböző közhatalmi intézményeknek képzéseket és ellenőrzési szolgáltatásokat kínál. Az információkhoz való kellően kiterjedt, egyszerű és gyors hozzáférés kedvező hatást gyakorol a demokratikus intézményekbe vetett közbizalomra és az állampolgárságok közéleti részvételi hajlandóságra, mely egy napjainkban rendszeresen felhozott téma (a „demokratikus deficit” és a választott képviselők ehhez kapcsolódó legitimitáció-vesztesége).**

#### **4) Proaktív közzététel**

Az információkhoz való gyors, elfogadható költségekkel járó és akár távolról történő hozzáférés jogának biztosítása érdekében tanácsos lenne előmozdítani a kötelezett szervek megfelelő magatartását. E magatartásba beleértendő az adatigénylők személyes támogatása, illetve a közérdekű ügyek iránti tájékozottság növelése.

A kötelezett szerveknek szükség esetén saját kezdeményezésükre is meg kellene tenniük a megfelelő intézkedéseket a közigazgatás hivatalos iratainak közzététele átláthatóságának és hatékonyságának növelése, illetve a közvélemény közérdekű ügyeket érintő tudatosságának támogatása érdekében.

A közzétett információ mennyiségének fokozatosan növekvő mértékűnek kell lennie, részben az új technológiák létezésének köszönhetően, melyek jelentősen megkönnyítik az információk közzétételét és terjesztését. A proaktív közzététel hatóköre bizonyos fokig a kötelezett szerv rendelkezésére álló források függvénye, azonban e hatókörnek kétség kívül szélesednie kell az idő előrehaladtával. Mindemellett továbbá a kötelezett szerveknek az információ nyilvánosságra hozatalának egységesített formáit szükséges bevezetniük és alkalmazniuk.

**Indokolás: Az információk proaktív közzétételére vonatkozó politikák hiánya az egész témakör kulcskérdésének tekinthető. Magyarországon és Csehországban**

még mindig számos kötelezett szerv nem teszi közzé<sup>6</sup> még a törvény által előírt adatokat sem. Lengyelországban a létező közzétételi rendszer töredezett, mivel valamennyi érintett intézmény külön-külön, saját weboldallal dolgozik. A folyamatok megfigyelése nem biztosított, és nincs olyan eszköz, mely az egyes független szerveket valamennyi szükséges információ közzétételére szoríthatná. Szlovákia 2011-ben meghonosított egy jó gyakorlatot a szerződések, számlák és bírósági döntések kötelező közzétételére, ugyanakkor nagy különbségek mutatkoznak az egyes intézmények között abban, hogy pontosan mit és milyen formátumban tesznek közzé. Ezzel szemben Észtországban egyetlen központi adatbázis működik, ugyanakkor jelenleg még nem kötelező ezen adatbázisban közzé is tenni az adatokat. A tájékozott állampolgárok, mint a visszajelzés lehetséges forrásai fontos minőségi garanciát és biztonsági hálót jelentenek a visszaélésekkel szemben. Egy olyan helyzet megteremtése, melyben alapvetően bárki könnyen információkhoz juthat a közigazgatási szervek tevékenységét illetően, növeli a közhatalom gyakorlásának felelősségét, a megnövelt átláthatóság pedig a jogsértések megelőzésének eszközéül szolgálhat. Ugyanezen mechanizmus végül pedig csökkenthetné az egyéni adatigénylések jelentette adminisztratív ügyterhet.

## 5) Szankciók

Míg a szankciók mindenfajta jogi szabályozás szükséges részét képezik, az állami szervek rendszerint mégis vonakodnak alkalmazni őket. Indokolt egy olyan – mind hatókörében, mind módszerében és időkeretében jogilag szabályozott – szankciórendszer létezése, mely megfelelő jogkövetkezményt jelent az információhoz való jog sérelmeire egyedi ügyekben, illetve a kötelezett szervek adatok nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kötelezettségének megszegésére egyaránt. Az információ közzétételének jogilag nem igazolt elmulasztása tartalmilag ugyanazt a jogsértést jeleníti meg a közösség szemszögéből, mint amikor az adatigénylő információ rendelkezésre bocsátására vonatkozó jogos igényét jogellenesen elutasítják. A szankcióknak nem csupán a kötelezett szervekre kell vonatkozniuk, hanem meghatározott személyekre is.<sup>7</sup> A szankcióknak továbbá célzottan kell a felelős személyre kell irányulniuk, a következő esetekre vonatkozóan:

- a. a kérelem meghatározott időn belüli el nem bírálása;
- b. jogellenes döntés meghozatala;
- c. valótlan információ szándékos rendelkezésre bocsátása;
- d. az információ önkényes törlése a közzététel megakadályozása érdekében.

---

<sup>6</sup> A Közigazgatási Minisztérium vizsgálata, a cseh Belügyminisztérium ellenőrzése és áttekintése 2014-ben, 4. o.: <http://bit.ly/1LakoTM>

<sup>7</sup> Például a lengyel törvény a szankciók között bírságokat és egy évig tartó börtönbüntetést egyaránt kilátásba helyez.

**Indokolás: A vizsgált országok közül Csehország az egyetlen, amely meglehetősen szokatlan módon egyetlen szankciót sem rendel az információszabadság törvény megsértéséhez. Az információhoz való jog megsértésének semmiféle következménye nincs azt leszámítva, hogy a kérelmező fél a kötelezett szerv döntésével szemben fellebbezhet. Noha a többi vizsgált ország jogrendszerében található különböző szankciók, hatókörükkel és alkalmazásukkal összefüggésben már felmerülnek problémák. Lengyelországban például a helytelen adatok közzétételét nem sújtják bírsággal, még amellet sem, hogy az információ kiadásának megtagadása szabadságvesztéshez is vezethet. Magyarországon az információ közzétételének elmulasztására vonatkozó jogkövetkezmények igen erőtleneek. A lengyel rendszer továbbá gyakorta nem képes azonosítani a felelős személyeket, a különböző belső szankciókat pedig igen ritkán alkalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a szankciók bevezetése önmagában még nem elegendő – sokkal inkább egy hatékony szankciós mechanizmusra van szükség.**

Szlovákiában az információhoz való hozzáférés jogának kikényszerítése elsődlegesen az információszabadság törvény különböző értelmezési lehetőségei miatt hiúsul meg. A joghézagok, a kötelezett szervek és a konkrét kötelezettségek homályos megfogalmazása, illetve a független felügyeleti intézmény hiánya néhány esetben az adatigénylési kérelmek teljesítésének megtagadásához vezet. Szlovákiában a szankciókat a polgári perrendtartás és a szabálysértési törvény alapján szabják ki, így évekbe is beletelik, míg a közigazgatási bíróság egy adott ügyben döntésre jut. Ennek következtében egy hatékony szankciórendszer bevezetése, egy független felügyeleti szerv létrehozatala, vagy az adatvédelmi biztos intézményének meghonosítása mindenképpen indokolt.