

Összehasonlító elemzés
Hozzáférés a közérdekű adatokhoz a visegrádi országokban és Észtországbán

Az elemzés célja: Az elemzés célja a vizsgálatba bevont öt ország összehasonlító elemzése további ajánlások megfogalmazása és következtetések levonása céljából.

Módszertan: A kiválasztott területek összehasonlító elemzése.

Az összehasonlítással érintett államok: A Visegrádi Négyek és Észtország.

Az összehasonlítással érintett területek:

Az összehasonlítással érintett országok jogszabályi keretrendszere - az információhoz való jog összehasonlításának alapja

Az alábbi fejezetben az öt vizsgált ország információs-jogi szabályozási hátterének áttekintésére teszünk kísérletet.

Csehországban az információhoz való jog érvényesüléséhez kapcsolódó alapelveket az Alapvető jogokról és szabadságokról szóló Charta rögzíti, mely kimondja az információhoz való jog garantált érvényesülését és lefekteti azt a követelményt, hogy azt kizárólag törvényben és csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az egy demokratikus társadalomban más személyek jogainak és szabadságainak, a nemzetbiztonság, a közbiztonság, illetve a közegészség és a közerkölcs védelme érdekében szükséges.

Az információhoz való jog intézményi védelméről az információs szabadság törvény gondoskodik (a továbbiakban: cseh Infotv.) illetve külön ágazati törvény rendelkezik a környezettel kapcsolatos információkhoz való hozzáférésről, az egészséges környezethez való jogot intézményesítve. Noha a cseh elemzés elsősorban az Infotv.-t jelöli meg elsődleges vonatkozó jogforrásként, a törvény számos olyan jogintézményről rendelkezik, melyet a másik jogszabály is alkalmaz.

A magyar szabályozás Magyarország Alaptörvényének VI. cikkén alapul. A vonatkozó alapjogszabály az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.). Az Infotv. meghatározza a közhatalmi szervek által kezelt információkhoz történő hozzáférés korlátozásának jogszabályi alapjait, a belső dokumentumok kibocsátására is kiterjedően. Ez a jogszabály határozza meg az olyan alapfogalmakat, mint a „személyes adat”, a

„közérdekű adat” és a „közérdekből nyilvános adat”, és ezen jogszabály határozza meg, hogy ezen „adatok” közül melyek és milyen körülmények között hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.

Lengyelországban a közérdekű információkhoz való hozzáférés Lengyelország 1997. évi Alkotmányán alapul, mely a következőképpen rendelkezik: *„Az állampolgárok számára biztosítani kell a közhatalmat gyakorló szervek és a közhivatalt viselő személyek tevékenységéről szóló információkhoz való hozzáférést. Ezen jognak magában kell foglalnia a különböző önkormányzati gazdasági, illetve szakmai szervek és egyéb személyek, szervezeti egységek azon tevékenységeit illető információk megszerzését is, melyek körében közhivatalok feladatait látják el, közvagyonot, vagy pedig az Államkincstár tulajdonát kezelik.* Ez a rendelkezés egyúttal a választások útján létrejövő közösségi feladatot ellátó szervek dokumentumaihoz is hozzáférést biztosít, illetve lehetővé teszi a belépést üléseikre. A fentieknél részletesebb szabályozást tartalmaz a közérdekű információkhoz való hozzáférésről szóló törvény (a továbbiakban: lengyel Infotv.). A törvény mindenki számára lehetővé teszi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, és a közérdekű információ fogalmát minden, közügyekhez kapcsolódó információra kiterjeszti.

Csehországhoz hasonlóan Szlovákiában is az Alapvető jogokról és szabadságokról szóló Charta szabályozta az információhoz való jog alapelveit. Az Alapvető jogokról és szabadságokról szóló Chartát a Csehszlovák Szövetségi Parlament alkotmányos törvényként fogadta el. Jelenleg Szlovákiában az információhoz való hozzáférés joga a Szlovák Köztársaság Alkotmányán alapul, mely kimondja *a véleménynyilvánítás szabadsága és az információ szabadságához való jog garantált érvényesülését.* Ezen túlmenően az Alkotmány a közhivatalok kötelezettségévé teszi, hogy tevékenységükről információkat közöljenek.

Az információhoz való intézményes jogot a gyakorlatban a korábban már említett ágazati törvény vezette be a környezettel kapcsolatos információkat illetően. Az Információs szabadságról szóló törvény rendelkezik továbbá a nyilvánosság alapelvéről, kimondva, hogy *ami nem titkos, az nyilvános.* Ennek következtében, az Infotv. szerint bármely, a közhivatal birtokában lévő információ (adat), melyet nem minősítettek bizalmasá, közérdekű adatnak minősül.¹

A szlovák helyzethez hasonlóan Észtországban az információhoz való hozzáférés tekintetében az információ tevőleges és passzív kiadása egyaránt jellemző. Az észt

¹ 2015 Február 20-án az Igazságügy Miniszter törvénymódosítási javaslatot terjesztett elő a létező Infotv.-hez, az egyes [ágazatok közötti közvetítői eljárás](#) keretében. Egyéb javasolt változtatások mellett a törvénymódosításnak egyértelműen definiálnia kellene az *„információ”* fogalmát.

Adatvédelmi Felügyelőség, mint felügyeleti szerv valamennyi közhivatalt arra bátorítja, hogy tevőleges módon, önként tegye közzé a közérdekű adatait. A megfelelő kapacitás, képesség vagy akarat hiányában ugyanakkor ez nem valósulhat meg mindig, ezért adatigénylési kérelmek benyújtására meglehetősen gyakran kerül sor.

Az észt elemzés egy sor, az információhoz való joggal és annak határaival foglalkozó törvényt és jogszabályi előírást nevesít. Ezek közül a legfontosabbak az észt alkotmány, a közérdekű információkról szóló törvény, a személyes adatok védelméről szóló törvény és az elektronikus kommunikációról szóló törvény.

Kiinduló feltevésünknek megfelelően mind az öt ország megalkotta az információhoz való jogra vonatkozó jogszabályi előírásait, illetve ehhez kapcsolódóan az intézményi kikényszerítési mechanizmusok néhány formáját. Az országelemzések a kutatás fókuszába a törvényhozás helyett inkább a kikényszerítési mechanizmusokat állították, a jogszabályi rendelkezéseket illetően azonban nem csupán a szabályozás minősége az egyetlen szempont, melyet figyelembe kell venni. Ezen elemzés – az egyes országelemzéseknek megfelelően – a létező jogszabályi rendelkezések gyakorlati érvényesülésének problémáira és kikényszerítésükre helyezi a hangsúlyt. Az elemzés az egyes országelemzésekben említett kikényszerítési mechanizmusok közül a következők tekintetében végez összehasonlítást:

- 1) A TÖRVÉNYHOZÁS CÍMZETTJEINEK HELYZETE ÉS SZEREPÜK A JOGSZABÁLYOK KIKÉNYSZERÍTÉSÉBEN
- 2) INTÉZMÉNYI FELÜGYELET, ELLENŐRZÉS ÉS FELÜLVIZSGÁLAT
- 3) SZANKCIÓRENDSZER
- 4) ÚTMUTATÁS
- 5) ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS A NYILVÁNOSSÁG BEVONÁSA

A törvényhozás címzettjeinek helyzete, és szerepük a jogszabályok kikényszerítésében

Csehországban az információhoz való jog gyakorlásának terhei az adatigénylőre hárulnak, legyen az igénylő állampolgár, vállalat, a sajtó munkatársa, vagy bárki más. Máshogy megfogalmazva, az adatigénylő az, akinek az információ megszerzése iránti kérelmet be kell nyújtania és akinek olyan egyéb módszerekkel kell élnie, mint például a felettes szervhez, vagy más hatáskörrel rendelkező szervhez történő fellebbezés, amennyiben a kötelezett szerv valamilyen oknál fogva nem adja ki a kért információt.

Az információ kiadását késleltető legfőbb ok az, hogy a felettes szerv kizárólag a jogszerűtlen döntés hatályon kívül helyezésére és a kötelezett szerv új eljárásra utasítására jogosult, nincs lehetősége ugyanakkor előírni a kötelezett szerv számára a kért információ közzétételét. Ezen korlátozás a felettes szervvel szembeni jogi kötelezettség ellenére is lehetővé teszi a kötelezettek számára a kérelmek újbóli elutasítását. A kötelezett szerv minden alkalommal új indokolással támaszthatja alá az elutasítást, a kérelmezőnek pedig ismételten fellebbeznie kell. Ezt a helyzetet a cseh országelemzés „adminisztratív pingpongnek” nevezi, melyben a felettes szerv a kötelezett szerv valamennyi döntését hatályon kívül helyezheti, ez azonban nem fogja az információ rendelkezésre bocsátását eredményezni.

Másik problémaként említhető a közérdekűségi teszt hiánya, egyes esetekben ugyanis a cseh Infotv. nem teszi lehetővé annak igazolását, hogy az információ közzétételéhez fűződő közérdek erősebb az információ védelméhez fűződő érdeknél. Az adatkérő a szabályok alkalmazását illetően nincs egyértelmű helyzetben, mivel a tesztet jelenleg csak a bírósági gyakorlat alkalmazza, bírósági szakig az ügy ugyanakkor csak abban esetben jut el, ha a felettes szerv az adatigénylési kérelem elutasítását illetően egyetért a kötelezett szervvel és az adatkérő ezért az ügyet jogi útra tereli. Meghatározott információk nyilvánosságra hozatala megtagadásának oka gyakran a személyes adatok és a gazdasági titkok védelme.

Szintén meglehetősen gyakori, hogy a kötelezett szervek indokolatlanul magas költségek fejében teszik csak lehetővé az információhoz történő hozzáférést, így bátortalanítva el az adatigénylőket, illetve az is előfordul, hogy a kötelezett szervek egyszerűen a tétlenséget választják, határozat hozatala nélkül kivárva az információ kiadására rendelkezésre álló időt, hogy a kérelmező legyen kénytelen panasszal élni. Amennyiben a felettes szerv a panasznak nem ad helyt, az adatigénylő bírósághoz fordulhat. A bírósági döntést követően a kötelezett szerv a döntést végül kénytelen lesz meghozni, de ebben elutasíthatja az információ kiadását, ezt a döntést pedig az igénylő ismételten megtámadhatja. Ezek a késedelmek az eljárás évekig tartó elhúzódásával és így az információ részbeli vagy teljes értékvesztésével járhatnak.

A magyarországi helyzet némileg ettől eltérő képet mutat, mivel a kötelezett szervek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (Infotv.) rendelkezése szerint a nyilvánosságot hiteles információkkal kötelesek ellátni. Mindezt elsődlegesen honlapjaikon teszik, melyeken adatok egy ún. általános közzétételi listán előre meghatározott körét kell közzétenniük és rendszeresen frissíteniük. Az Infotv. az általános közzétételi listák mellett különös közzétételi listákat is rendszeresít azokra az esetekre, amikor egyes információkat törvényi kötelezettség alapján kell közzétenni, az egyedi közzétételi listák pedig a kötelezett szerv saját kezdeményezésén alapulnak.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012-es éves jelentése szerint ugyanakkor számos kötelezett szerv (különösen a helyi önkormányzati szinten) még mindig nem tett eleget a szükséges adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségeinek.

A kötelezett szerveknek ezen túlmenően az adatigénylők által benyújtott kérelmek alapján is ki kell adniuk információkat, a szabályok pedig kifejezetten az adatigénylőknek kedveznek. Az adatigénylőnek például kérelmét nem kell indokolnia, más részről ugyanakkor a kötelezett szervnek az elutasítást 8 napos rövid határidőn belül indokolnia kell.

Amennyiben bármely, közérdekű adat megismerése iránt benyújtott kérelmet visszautasítanak, az adatkezelő számára törvény biztosítja az adat megismerésének mérlegelésen alapuló engedélyezését. Az adatigénylés elutasítása szűk keretek között lehetséges és a közérdekű adat megismerése iránti kérelem csak abban az esetben utasítható el, ha az adat megismerhetőségének kizárásához fűződő közérdek meghaladja a kérdéses adat megismeréséhez fűződő közérdeket (egyfajta korlátozott, versengő közérdekűségi teszt).

Amennyiben a kötelezett szerv a felhívásnak nem tesz eleget, vagy annak teljesítését megtagadja, az adatigénylő választása szerint bírósághoz, vagy az Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulhat. Amennyiben az adatigénylő bírósághoz fordul, a Hatóság a perbe az érintett pernyertessége érdekében beavatkozhat.

A magyar elemzés ugyanakkor az információhoz való hozzáférés területén egy kedvezőtlen fejleményre is rámutatott. 2010-től, az Alaptörvény elfogadásának évétől kezdve csak nehézségek árán lehetséges a kötelezett szervektől adatokhoz jutni, számos esetben előfordul, hogy az adatot csak a bírósági peres eljárás lefolytatását követően bocsátják rendelkezésre. Ezen túlmenően az elemzés az Infotv. egy olyan módosítására is felhívja a figyelmet, mely önkényes visszautasításokhoz vezethet, e módosítás hatásainak felmérése és kiértékelése az elemzés elkészítésének időpontjában azonban még váratott magára.

A magyar jogi szabályozáshoz hasonlóan a lengyel Infotv. a hatáskörrel rendelkező szerveket két módon kötelezi információ közzétételére. Ezek közül az első az adatok Közérdekű Adatok Közlönyében történő közzététele. A Közlöny egy olyan elektronikus kiadvány, melybe az adott intézménynek tevékenységére vonatkozó információkat kell rendszeresen feltöltenie. Amennyiben az adatigénylő által keresett adat a Közlönyben nem elérhető, az adatigénylő közvetlenül is megkeresheti az intézményt kérelme benyújtása érdekében. A kötelezett szervnek 14 nap áll rendelkezésre az információ kiadására, illetve a kérelem elutasítására. Amennyiben a kötelezett szerv az adatigényre nemleges választ ad, a kérelmező fellebbezést nyújthat be a felettes hatósághoz, vagy kérelmének újbóli megvizsgálását is kérheti. Ha a kötelezett a döntést fenntartja, a kérelmező panasszal élhet a közigazgatási bíróságnál, végül pedig, ha kérelme válasz nélkül marad, a törvényi kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt is panaszt tehet. Mivel olyan központi szerv nem létezik, mely figyelemmel kísérné az Infotv. rendelkezéseinek megtartását, a közigazgatási bíróságok az egyedüli, kontroll gyakorlására alkalmas elemek a rendszerben. A probléma az, hogy a bírósági döntések csupán iránymutatásul szolgálnak a kötelezett szervek részére, és jogi kötőerővel egyáltalán nem bírnak.

Lengyelországban az információ megszerzésében érdekelt adatigénylő az, aki az információ megszerzése iránt lépéseket tehet, és ő az, aki a kért információ megtagadása miatt kifogással élhet. Szintén az adatigénylő az, akinek bizonyítania kell, hogy a kötelezett szerv kedvezőtlen döntése a törvény rendelkezéseibe ütközik. Hasonló elv vonatkozik a törvényi kötelezettségek nem teljesítésére vonatkozó panaszokra, mindazonáltal ugyanakkor nem állnak rendelkezésre hivatalos irányelvek az információhoz történő hozzáférést illetően, és noha a vonatkozó törvény nem tartozik a bonyolultabb jogi szövegek közé, egy átlagos állampolgár számára megértése nehézséget okozhat. Ezen túlmenően, mivel a közhivatalokban nem nyújtanak tájékoztatást a témával kapcsolatban, az állampolgárok jellemzően nincsenek tisztában információs jogaikkal.

A szlovák elemzés az információ közzétételének aktív és passzív formáit azonosította. A kötelezett szerveknek rendszeresen közzé kell tenniük adatokat, tétlenségük ugyanakkor megszokottnak számít. Ennek következtében az adatigénylő kérelmén alapuló passzív információ-közzététel kerül előtérbe. A versengő közérdekek tesztjét a következő ügyekben alkalmazzák: a személyes adatok, üzleti titkok és a bíróságok, illetve nyomozati szervek döntéshozatali eljárásához kapcsolódó adatok védelme; békéltető és választottbírói eljárásokkal kapcsolatos adatok, közhatalmi szervek ellenőrzési vagy felügyeleti tevékenységével kapcsolatos adatok, és a kötelezett személy számára más személy által, jogi kötelezettség hiányában átadott adatokkal kapcsolatban.

Bár az adatigénylési kérelmeknek meghatározott feltételeknek meg kell felelniük, a kötelezett szervek az adatigénylő mindenfajta kérelme alapján kötelesek kiadni az adatokat. Ezen túlmenően a szabályok az adatigénylőnek kedveznek, mivel a törvény eltérő rendelkezése hiányában (ti. az információ titkos) az információkat ki kell adni. A kötelezett szervnek az adatigénylő kérelmére 8 munkanapon kell válaszolnia, mely időtartam a kötelezett szerv kérésére két alkalommal újabb 8-8 munkanappal meghosszabbítható – erről azonban a kérelmezőt tájékoztatni kell.²

Az adatigénylőnek az arra hatáskörrel rendelkező szervtől kell kérnie az adatokat, és amennyiben kérelmét elutasítják, fellebbeznie kell a felettes szervhez, vagy bírósághoz fordulhat. A felettes szerv megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti az eredeti döntést, határozatától pedig a kötelezett szerv nem térhet el. Amennyiben a felettes szerv a fellebbezéssel nem ért egyet, fenntarthatja az eredeti döntést. Ha a fellebbezés nem jár eredménnyel, az adatigénylő a Polgári Perrendtartás erre vonatkozó rendelkezései szerint pert indíthat a kötelezett szervvel szemben. A fenti pozitívumokkal szemben ugyanakkor az információhoz való jog érvényesülését irányelvek nem segítik, és még ha a szabályozás nem is túlon túl bonyolult, néhány eleme a kérelmező számára nem könnyen értelmezhető.

Észtországban is beszélhetünk aktív és passzív információ-közzétételről. A kötelezett szervek Észtországban is rendszeresen tesznek közzé adatokat, a kérelem alapján történő információ-kiadás azonban sokkal elterjedtebbnek tekinthető. A többi ország jogi szabályozásához hasonlóan bárki igényelhet adatokat, az adatigénylést ráadásul nem is szükséges megindokolni, ha az adott dokumentum hozzáférése nem korlátozott. Az adatigénylési kérelmet 5 munkanapos rövid határidőn belül kell megválaszolni, ez a határidő azonban meghosszabbítható. Ha a kötelezett szerv a kérelemre nem válaszolt, vagy elutasító döntést hozott, az adatigénylő az Észt Adatvédelmi Felügyelőséghez fordulhat fellebbezésével. Amennyiben az adatigénylő a Felügyelet döntésével sem elégedett, bírósági eljárást indíthat, illetve a Felügyelet megkerülésével közvetlenül is lehetősége van bírósági jogorvoslatot keresni.

Az elemzés szerint a vonatkozó észt szabályozás meglehetősen zavaros. Ugyanakkor a Felügyelet létrejötte igazán örömteli fejlemény, melyből a nyilvánosság és a kötelezett szervek számára szánt irányelvek kibocsátása miatt a jogszabályi környezet egyértelműsítésének szándéka is kiolvasható. Mindezen erőfeszítések ellenére ugyanakkor az információs jogokkal kapcsolatos általános ismeretek még mindig csekélyek. Végül pedig megemlíthető, hogy az észt törvényhozás nem ismeri a versengő közérdekek tesztjét és azt a bíróságok sem alkalmazzák.

² Egy új törvénymódosítás díjat vezet be a nagy terjedelmű adatigénylésekre. Amennyiben a kötelezett szerv 200 oldalt (vidéken 100 oldalt) meghaladó mennyiségű információt szolgáltat, a kötelezett szerv minden A4-es oldal után törvényben maximált díjat állapíthat meg.

Intézményi felügyelet, ellenőrzés és felülvizsgálat

Csehország, Lengyelország és Szlovákia nem állított fel olyan felügyeleti szerveket, melyek elősegítenék az információhoz való hozzáférés jogának érvényesülését és kikényszerítését. Észtországban és Magyarországon létrehoztak erre hivatott központi testületeket, ezek a szervek azonban gyakran nem működnek megfelelően.

Csehországban a felügyeleti és ellenőrző szerv hiányán túlmenően az is bonyolítja a helyzetet, hogy az adatigénylőnek a kötelezett szerv elutasító döntésének kézhezvételét követően először mindenképpen a kötelezett felettes szervéhez kell fordulnia, és csak azt követően kereshet jogorvoslatot a közigazgatási bíróságnál, hogy a felettes szerv az eredeti elutasító döntést fenntartotta. Mindez, az önkormányzati szervek tétlenségével tetézve nagymértékben elnyújtja az eljárásokat, ami a kért információk szükségtelen visszatartásához vezet. A cseh elemzésben példaként szerepel az az eset, melyben öt évig tartott, mire egy adott adatigénylési kérelem benyújtásától kezdve a különböző fellebbezéseken és bírósági döntéseken át az adatigénylő végre megkapta a választ kérdésére.

A rendszerszintű felügyelet hiánya Lengyelországban is egyértelmű probléma. Noha a kötelezett szervek elviekben nem érdeklődhetnek az adatigénylő a kért információhoz fűződő érdekeltsége iránt, a gyakorlatban ez sok esetben nem így alakul, és a kérelmeket befogadó szervek gyakran többletfeltételekhez kötik az adatigénylési kérelmek továbbítását, részletes információk megadását kérve például a kérelmező személyéről. E gyakorlat jogellenes voltát ideiglenes közigazgatási bíróságnak kellett megállapítania.

Másik jellemző probléma, hogy a kötelezett szervek vitatják az adott adat közérdekű jellegét, ezzel próbálva elkerülni a közzétételi kötelezettséget. A lengyel elemzés példaként említette azt az ügyet, melyben a lengyel köztársasági elnök egy olyan szakvélemény alapján írt alá egy a nyugdíjalapokról szóló igen fontos törvényt, melynek nyilvános hozzáférhetővé tételét megtagadták. Annak ellenére, hogy a Legfőbb Közigazgatási Bíróság elismerte, hogy a szakvéleményeket közérdekű információkként kell kezelni, a Bíróság végül szerzői jogi igényekre hivatkozva mégis megtagadta a hozzáférést.

A cseh helyzethez hasonlóan, a kötelezett szervek jellemző stratégiája itt is az inaktivitás, illetve a kérelmek egyszerű figyelmen kívül hagyása. Végezetül pedig sok közérdekű adatot üzleti titkok miatt nem tesznek közzé – ugyanakkor az elutasító válaszokban megfigyelhető következetlenségekből arra lehet következtetni, hogy az üzleti titkokra való hivatkozást a közérdekű adatokhoz történő hozzáférés megakadályozásának szándékos eszközeként használják.

Szlovákiában egyetlen felügyeleti szerv hatásköre sem terjed ki a különböző információszabadság- ügyek teljes palettájára. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság döntései előmozdíthatják az információhoz történő hozzáférés kiterjesztett értelmezését. Az Alkotmánybíróság határozatai az alsóbb szintű bíróságokra nézve kötelezőek. Az intézményi felügyelet bizonyos formáit a közigazgatási bíróságok és a felettes szervek is gyakorolják, de csak az adatigénylő fellebbezését követően.

Az elemzések szerint a fenti három ország hasonló problémákon osztozik. A központi felügyeleti szerv hiánya gyakran vezet következetlenségekhez a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosításában. Ebből fakad továbbá az is, hogy a kötelezett szervek változatos módokon tagadhatják meg, illetve késleltethetik a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Vonatkozó irányelvek hiányában, és a közigazgatási bíróságok kötelezett szervekkel szembeni tehetetlensége miatt, az információigénylési eljárás jellemzően nagymértékben elhúzódik. Ez a késedelem egészen addig terjedhet, hogy az eredetileg igényelt információ időközben értékét és relevanciáját veszítheti.

Észtországban és Magyarországon egyaránt létezik kifejezetten az információhoz történő hozzáféréssel foglalkozó központi felügyeleti szerv. E szervek, noha bizonyos szempontból hasonlóak, jogi státuszukban és felelősségüket illetően különböznek.

A magyar Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012 óta létezik, amikor átvette az ugyanezen területért felelős adatvédelmi biztos helyét. Ahogyan erre a Hatóság nevéből is következtethetünk, fő feladata a minősített adatok ellenőrzése. 2012-ben összes ügyeinek mindössze 15%-a foglalkozott az információhoz történő hozzáférés kérdéseivel. A Hatóság értesítés alapján, illetve saját kezdeményezésére is vizsgálódhat. Bírósághoz fordulhat a közérdekű adatokkal kapcsolatos törvénysértések miatt és a más személyek által indított peres eljárásokba is beavatkozhat. A hatóság törvényalkotási javaslatokat tehet az információszabadság tárgyában megalkotandó új jogszabályokhoz, és akár általánosságban, akár konkrét szervekhez címzett ajánlásokat tehet a kötelezetteknek.

A Hatóság függetlenségét törvény biztosítja. Hivatalos hatáskörében nem utasítható, és beavatkozásoktól, illetve előítéletektől mentesen, függetlenül működik. A Hatóság költségvetését kizárólag az Országgyűlés csökkentheti és kizárólag az Országgyűlés írhat elő számára feladatokat. A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, 9 évre. Az elnöknek szigorú összeférhetlenségi feltételeknek kell megfelelnie, bizonyos tisztségeket még kinevezését megelőzően sem viselhet. Mindemellett ugyanakkor az Európai Bizottság a közelmúltban kritikát fogalmazott meg Magyarországgal szemben, mert az adatvédelmi biztost mandátumának lejáratá előtt távolították el hivatalából, ami erős kétségeket ébreszt a

hivatal valódi függetlenségét illetően. Aggasztó jelek mutatnak arra is, hogy a Hatóság hasonló méretű hivatalokkal összehasonlítva erősen alulfinanszírozott.

Észtországban egyetlen szervként az észt Adatvédelmi Felügyelőség felelős az észt közérdekű adatokról szóló törvény megfelelő végrehajtásáért. A magyar hatósághoz hasonlóan, a Felügyelőség gyakorolja az adatvédelem és az információhoz történő hozzáférés feletti állami felügyeletet. A Felügyelőségnek joga van figyelemmel kísérni a vonatkozó törvény végrehajtását, szükség esetén pedig állami kényszerrel is alkalmazhat a törvény betartatása érdekében. A Felügyelőség ezen túlmenően tevékenységi körében részt vesz a jogszabályi környezet fejlesztésében, stratégiai javaslatokat és fejlesztési terveket készít, illetve nemzetközi projekteket dolgoz ki és hajt végre területén.

A Felügyelőség valamennyi információs jog védelmezőjeként fellép, a magánszférához és az átláthatósághoz kapcsolódóan egyaránt. Céljának elérése érdekében vizsgálatokat folytathat, és kényszerként bírságokat alkalmazhat, illetve bizonyos eljárásokat akár bírósági döntés nélkül is kikényszeríthet. A bíróságok mellett a Felügyelőség a kötelezett szervet képes a kért közérdekű adat kiadására szorítani, itt tehát nem csupán a kötelezett szerv döntéshozatalra való kényszerítéséről van szó, hanem a kért közérdekű adat kibocsátására kötelezés lehetőségéről, mely a többi vizsgált országhoz képest nagy különbség. Bár a Felügyelőség független közintézményként működik, a minisztérium hatásköre alatt tevékenykedik, mely bizonyos szempontból befolyásoló tényező lehet.

Szankciórendszer

A cseh elemzés szerint a szankciók hiánya a legfőbb oka, hogy az információhoz való jogot olyan sok esetben sértik meg Csehországban. Bár sokan javasolták jogi szankciók bevezetését törvénysértőnek minősítve az elírásokat és a kötelezettségszegéseket, a cseh Infotv. sem magával a hivatallal, sem a hivatalnokkal szemben nem teszi lehetővé bírság kiszabását a különböző kötelezettségszegések miatt. Első sorban a közigazgatási szervek utasították el ezen szankciók lehetőségét, és még a Belügyminisztérium is a javasolt szankciók szükségtelensége mellett foglalt állást. Az egyes hivatalokkal és személyekkel szembeni jogi szankciók hiánya annyit tesz, hogy lényegében jogellenesen is megtagadhatják az információhoz való jog biztosítását, mindenfajta súlyosabb következmény nélkül.

A lengyel törvény kimondja a kötelezettek büntetőjogi felelősségét az információhoz való hozzáférés biztosításának nem teljesítése esetére. A törvény számos szankciót említ, például bírságot, személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket, sőt, még szabadságvesztést is. Ettől függetlenül azonban a lengyel elemzés kétségeket ébreszt ezen szankciók gyakorlati érvényesüléséget illetően. Igen nehéz például eldönteni,

kinek kell személyében vállalnia a felelősséget a törvénszegésért. A kötelezett szervek belső szankciói ezen ügyekre nem vonatkoznak, és ezeket elvileg büntetőbíróságok vizsgálják, bár az ilyen esetek nagyon ritkák. A 2012-ig indult 27 eljárásból összesen egy végződött vádemeléssel, a fennmaradó eljárások folytatás nélkül maradtak. A lengyel elemzés végül egy aggasztó joghézagra hívja fel a figyelmet: a valótlan információ szolgáltatása, amennyiben nem nyilvánosan hozzáférhetően történik, nem szolgál vádemelés alapjául.

A magyar elemzés szerint a közérdekű adatok közzététele elmulasztásának jogkövetkezményei igen gyengék. A magyar adatigénylőkre a többi országhoz hasonló szabályok vonatkoznak. Hacsak az adatigénylő nem fordul közigazgatási bírósághoz vagy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz, az információs jogi szabályoknak való meg nem felelés következmények nélkül marad. A Hatóság hatáskör hiányában nem képes előírni a kötelezett szerv számára a kérelmező által igényelt adat rendelkezésre bocsátását, mindössze tanácsot fogalmazhat meg. A kötelezett szervet az adat feltárására csak a bíróság kötelezheti, azonban nincsenek jogkövetkezményei, ha az adott szerv nem tesz eleget az ítéletnek. Ez a helyzet összességében Csehországhoz hasonló.

Egy máig folyamatban lévő ügyben a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) megtagadta az atlatszo.hu adatigénylési kérelmét. Az Alap azt követően is elutasította az információhoz való jog érvényesítését, hogy a bíróság második alkalommal kötelezte az adat kiadására. A rendőrség büntetőügyben indított nyomozást, melynek eredményeként az MTVA végül teljesítette az ítéletben foglaltakat. A nyomozás még mindig folyik annak érdekében, hogy megállapíthatóvá váljék a közérdekű adat rejtegetéséért felelős személye.

Szlovákiában azokat az ügyeket, melyek pénzügyi vagy egyéb szankciók alkalmazásához vezethetnek, a Polgári Perrendtartás és a Szabálysértési törvény szerint kezelik. Az adatot kérelmező személynek először rendszerint a felettes szervhez kell benyújtania fellebbezését, azután pedig a közigazgatási bírósághoz fordulhat. A szankciókat a hatáskörrel rendelkező kerületi hatóságok azon közszolgákra szabhatják ki, akik szándékosan valótlan, vagy részleges információkat szolgáltatnak, illetve az információhoz való jog megsértését eredményező döntést hoznak. Szankcióként legfeljebb 1650 euró összegű bírság vagy legfeljebb 2 éves tevékenységtől való eltiltás szabható ki. Fontos megemlíteni, hogy a vonatkozó jogi szabályozás nem rendelkezik a konkrét alkalmazottal vagy a kötelezett szervvel szemben alkalmazható belső fegyelmi következményekről.

Az észtt szankciórendszer a többi vizsgált országénál jóval erőteljesebb. Külön szankciók állnak rendelkezésre az adat közzétételére vonatkozó határidő túllépésére,

a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára és a valótlan információ szándékos szolgáltatására. A Felügyelőség joga a határidő túllépésével kapcsolatos jogsértések kezelésére terjed ki, minden más jogsértést a vétségi eljárásról szóló törvény rendelkezései szerint kezelnek. A kötelezett szervekre 1200 euróig terjedő bírságot szabhatnak ki. Ahogyan azt korábban is említettük, a Felügyelőség kötelezést bocsáthat ki a kérelmezett adat rendelkezésére bocsátására kényszerítve a kérdéses intézményt. Amennyiben az adott intézmény a kötelezésnek nem tesz eleget, az adott intézményben az információhoz való hozzáférésért felelős személy megbírsághozható, az igény visszautasítását pedig vétségként kezelik. Mindemellett ugyanakkor, a korábbiakban ismertetteknek megfelelően a Felügyelőség elsődleges szándéka nem korlátozó jellegű, sokkal inkább helyreállító tevékenységet végez és ajánlásokat fogalmaz meg, mivel a források korlátozottsága miatt nincs lehetőség minden szabályszegés miatt külön eljárások lefolytatására.

A Felügyelőség figyelemmel kíséri és megítéli, hogyan biztosítanak a különböző kötelezett szervek hozzáférést a közérdekű adatokhoz, és amennyiben a vizsgált szervek nem teszik közzé információikat megfelelően, szankciókat alkalmaz. Az alkalmazott szankciókat a Felügyelőség honlapján teszi közzé. Az információhoz való jog megsértésével kapcsolatos bírósági döntéseket és szankciókat az állami közlöny honlapján teszik közzé.

Útmutatás

Az információhoz való hozzáférést illetően szükség van megfelelő útmutatásra, és indokolt, hogy létezzenek központi felügyeleti szervek ennek biztosítására. Az iménti tanulság az összehasonlításban résztvevő országok többségére általánosságban igaz. Csehországban ilyen szerv egyáltalán nincs és állami szervek részéről alig, vagy egyáltalán nem érkezik útmutatás. Az elemzés megemlíti, hogy a Belügyminisztérium időnként irányelveket bocsát ki és módszertani segítséget is nyújt a regionális önkormányzati szervek részére, rendszerint azonban egyéni kérések alapján. Mindez ugyanakkor nem érinti a nyilvánosság tájékoztatásának fontosságát a közszféra nyitottságának szükségét illetően. Ezen szerepet részlegesen civil szervezetek látják el, melyek elsősorban az információhoz való jog területére összepontosítanak, tanácsadást, elemzéseket és jogi segítséget nyújtva. A cseh elemzés az átláthatóság ellenőrzésének hiányát húzza alá, amely lehetővé tenné a kérelmek és az információ rendelkezésre bocsátása hatékonyságának statisztikai nyomon követését. Komoly szükség mutatkozik továbbá a módszertani segítségre és a képzésre mind a kötelezett szervek, mind a nyilvánosság oldaláról.

A törvény szerint a magyar kötelezett szerveknek az Infotv. rendelkezéseinek megfelelő betartására kell törekedniük. Mindez azt jelenti, hogy kapcsolattartási

adataikat és az általános közzétételi lista által megkívánt adataikat kell a nyilvánosság rendelkezésére bocsátaniuk. A hatáskörrel rendelkező intézménynek az adatigénylés módját, a belső eljárásokat és lehetséges díjakat illetően irányelveket kell kibocsátania. Az elemzés elismerően nyilatkozik a civil szervezetek egyre növekvő szerepéről. Az Eötvös Károly Intézet kiáll a hatalommal visszaélés ellen, és a nyilvánosságot igyekszik elkötelezetté tenni számos fontos ügy, így az információhoz való jog ügye mellett is. Az intézet közpolitikai javaslatokat készít és igyekszik közéleti vitákat indítani. A Társaság a Szabadságjogokért egyéb tevékenységei mellett újságírók számára állított össze egy útmutatót a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez. Egyéb civil szervezetek, úgy mint a weben működő atlatszo.hu, a K-Monitor és a Transparency International Hungary mind a korrupció leleplezésén, oknyomozó riportok elkészítésén, vagy csupán egyszerűen a nyilvánosság tudatosságának növelésén fáradoznak az információhoz való hozzáférés ügyében.

Lengyelországban hivatalos ajánlások egyáltalán nem léteznek. Az állampolgárok és a kötelezett szervek képviselői rendszerint egyaránt nincsenek tudatában jogaiknak és kötelezettségeiknek, és az információhoz való jogra vonatkozó ismeretek szintje általában véve is igen alacsony. Rendszerszinten nincs olyan törekvés, mely képzések útján kívánná megváltoztatni ezt a kedvezőtlen állapotot. Ebben a vonatkozásban az elemzés hangsúlyozza, hogy a Watchdog Polska-nevű civil szervezet felállította a Közérdekű Adatokhoz való hozzáférés Civil Központját, és ily módon betölteni igyekszik a hiányzó felügyeleti és tanácsadó szerv szerepét. Az információhoz való jogról szóló különböző tanulmányok és elemzések különböző honlapokon (jawnosc.pl) és blogokon hozzáférhetők.

Szlovákiában hasonlóképpen nincs olyan hivatalos intézmény, mely az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos irányelveket bocsátana ki. A képzés érdekében tett egyetlen állami erőfeszítés egy a Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium Oktatási Központja által az információhoz való hozzáférés szabályozását illetően szervezett oktatási szeminárium. Ezek a képzések ugyanakkor kereskedelmi alapon szervezettek és széles körben nem hozzáférhetők. Az Infotv.-t illetően a civil szféra nyújt iránymutatást a nyilvánosságnak, nyilvános szemináriumokat és publikációkat használva az inaktív kötelezett szervek megnevezésére és felelősségre vonására.

Észtországban nincs olyan intézmény, mely rendszeresen tájékoztatná a nyilvánosságot az információhoz való hozzáférés jogát illetően. Néhány esetben ugyanakkor a Felügyelőség honlapján tesz közzé irányelveket és különböző útmutatásokat. Ezen útmutatások között akadnak olyanok is, melyek a helyes adatigénylési kérelmek benyújtására és a határidőkre vonatkoznak. A Felügyelőség a nyilvánosság képzésében közvetlenül nem vesz részt, ugyanakkor képzi azokat a

közérdekű adatokat koordináló személyeket, akik jelenléte valamennyi kormányzati intézménynél és állami tulajdonú vállalatnál kötelező. A képzés évente négyszer zajlik és a Felügyelőség azt is javasolja, hogy az intézmények készítsenek adatvédelmi szabályzatot, mely kitér az adott intézmény által tárolt közérdekű adatok természetére és a közérdekű adatok közzétételére irányuló eljárásokra.

A Felügyelőség ezen felül ellenőrzi a közhivatalokat – eddig összesen 15 alkalommal végzett vizsgálatokat. Célja, hogy azonosítsa a jó gyakorlatokat és feljegyezze a legrosszabb példákat. A Felügyelőség nyilvános álláspontja szerint a helyzet az utóbbi néhány évben nagymértékben változott – napjainkra például minden kormányzati intézménynek van nyilvántartása az általa kezelt dokumentumokról. A Felügyelőség ezen kívül külön díjazza a kivételesen átlátható, felhasználóbarát, a közérdekű adatokhoz való egyszerű hozzáférést biztosító intézményeket.

A vizsgálat eredménye, hogy valamennyi V4 ország ugyanazon problémákon osztozik. Az irányelvek bizonytalanok, vagy egyáltalában nem is léteznek. Támogatás, útmutatás, jogi segítség nem áll rendelkezésre, vagy csupán igen kis mértékben. A hivatalos források rendszerint civil szervezetek kompenzálják, melyeknek sem lehetőségeik, sem anyagi forrásaik nem adottak ahhoz, hogy a teljes nyilvánosság számára elégséges támogatást nyújtsanak. Észtország helyzete ennél jelentősen jobb. Felügyelőségük a kötelezett szerveket megfelelően támogatja, a nyilvánosság számára is hozzáférhető irányelveket bocsát ki, és az általa folytatott ellenőrzések visszacsatolásul, illetve fejlesztések forrásául szolgálnak.

Átláthatóság és a nyilvánosság bevonása

Egy erősebb civil társadalom kulcsa az átláthatóság és a nyilvánosság minél szélesebb körű bevonása. Az információhoz való szabad hozzáférés a közélet minden szféráját áthatja – az állampolgárokra, vállalatokra és a kötelezett szervekre egyaránt hatással van. Magyarországot leszámítva a Visegrádi Négyek országai egyáltalán nem, vagy csupán igen kis mértékben gyakorolnak felügyeletet az információk aktív közzététele felett, és eszközeik jellemzően igen kevésbé hatékonyak az információhoz való hozzáférés biztosításában. Észtország ennél sokkal előbb jár, mivel jelenleg éppen egy központosított információs portál létrehozatalát tervezi, mely egy korábban már létrehozott platformon biztosítana egységes hozzáférést minden szükséges közérdekű adathoz.

A cseh elemzés megállapította, hogy az információhoz való hozzáférés jogi szabályozásában a nyilvánosság aktív részvétele a fejlődés egyik lehetséges eszköze lehet. Az állampolgároknak egyedi ügyekben lehetőségük van jogaik gyakorlására. Az ilyen jellegű ügyekben a bírósági döntések fontos áttörést jelenthetnek és precedenst

teremthetnek. A nyilvánosságnak emellett a törvényhozási javaslatokat is véleményeznie kellene. Ezzel szemben Csehországban túlnyomórészt a civil szervezetek kísérik figyelemmel az információhoz való hozzáférést és igen ritka, amikor magánszemélyek ilyen tevékenységet végeznek. Mindazonáltal ugyanakkor előfordult, hogy állampolgárok és civil szervezetek egy sikeres kampány lefolytatásával megakadályozták az Infotv. kedvezőtlen irányú módosítását. Az adatigénylési kérelmek benyújtását nehezítő, és a nyitottság elvét megsértő módosítást végül a nyilvánosság nyomása miatt utasították el.

A cseh Infotv. a kötelezett szervek számára kifejezetten előírja bizonyos típusú adatok közlését – például a szervezeti felépítésre, az iktatásért felelős és a felettes szerve, illetve a költségvetésre és hasonló jellemzőkre vonatkozó adatokét. Sajnálatos módon ugyanakkor nincs lehetőség bírság kiszabására abban az esetben, ha az előírt információk közzététele elmarad, mivel pedig nincsen felügyeleti szerv, meglehetősen nehéz összegezni, mennyiben tesznek eleget a kötelezett szervek a törvényi előírásoknak. Emellett a másik gyors megoldásra váró kérdés az adat formátuma. A jelenlegi helyzet egyáltalán nem következetes és számos hiányosságra fény derült. A könnyen hozzáférhető, feldolgozott és kiértékelhető úgynevezett „nyílt adat” kategóriája egyáltalán nem elterjedt. Különböző központi és helyi szintű intézmények gyakran különböző formátumú adatokat bocsátanak ki, gyakran nem gépi feldolgozásra alkalmas módon.

Ahogy az korábban említettük, a magyar Infotv. a főbb közhatalmi szerveket a feladataikat és a hatáskörükbe tartozó ügyeket illetően pontos és naprakész információk közzétételére kötelezi. A kötelezett szerveket érintő alapvető információkra egy 36 pontból álló közzétételi lista vonatkozik, mely adatokat a kötelezett szerveknek honlapjukon kell nyilvánosságra hozniuk. A kötelezettség létevel ellentétben számos szerv eddig még nem hozta nyilvánosságra valamennyi előírt adatot. A magyar országelemzés rámutat, hogy emelkedik azon ügyek száma, melyekben az adatigénylésnek az adott szerv kizárólag a bíróság döntését követően tesz eleget. Az elemzés külön nem hangsúlyozza, hogy inkább magánszemélyek vagy civil szervezetek kezdeményezik-e ezeket az ügyeket, a civil szervezetek ugyanakkor a képzésben, a probléma napirenden tartásában és a jogi segítségnyújtásban vezető szerepet játszanak.

A lengyel civil szervezetek az adatok aktív közzétételét jelölték meg a közérdekű adatokhoz való hozzáférés növelésének kulcselemeként. Abban az esetben, ha a vonatkozó adatokat és dokumentumokat rendszeresen, önként közzétennék, kevesebb nyilvános beavatkozásra volna szükség az egyéni adatigénylések során. A Közérdekű Adatok Közlőnye (BIP, Public Information Bulletin) nevű felület célja,

hogy a lengyel Infotv. hatálya alá tartozó intézmények ide töltsék fel információikat. A közlöny eredeti célja szerint a proaktív kommunikáció eszközeül szolgált volna, a gyakorlatban azonban nem működik kielégítően. A közlöny weboldalait nem tartják karban központilag, hanem minden egyes intézmény külön-külön kezeli. Ez következetlenséghez és zavarhoz vezet, és noha a közzétett adatok mennyisége fokozatosan növekszik, arányaiban még mindig igen alacsony. A közlöny tekintetében a megfelelő felülvizsgálat is hiányzik, az állampolgároknak pedig nincsenek eszközeik az információk ott történő közzétételének kikényszerítésére.

Szlovákiában az információhoz való jogukat gyakorló állampolgárok és civil szervezetek gyakorolnak ad hoc-jelleggel nyilvános felügyeletet. A nyilvánosság adatigénylési kérelmeket terjeszthet elő, és amennyiben joga gyakorlását megtagadják, fellebbezési joga van. A szlovák kötelezett szervezeteknek hatalmas mennyiségű adatot kell közzétenniük, például szabályaikat, különféle közigazgatási eljárásaik költségeit, néhány esetben pedig még a politikusok napirendjeit is. Az adatok legnagyobb részét az interneten teszik közzé. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a szlovák országelemzés szerint az adatok formátuma és időszereúsége erősen különbözik annak megfelelően, hogy központi vagy helyi szintű közigazgatási szervről van szó.³ Az egyes intézmények között is észrevehetőek a különbségek. Miközben néhányan gépi feldolgozásra alkalmas, megfelelő formátumban teszik közzé adataikat, némely kötelezett szerv semmit sem hoz nyilvánosságra, vagy nem gépi feldolgozásra alkalmas információ-formátumokat használ.

Az észtek komolyan veszik a nyilvános felügyeletet, a Felügyelőség Észtország valamennyi fontosabb közintézményét tömörítő egységes adatbázissal dolgozik. Az információ közzétételére alkalmas infrastruktúra már létezik, az intézmények azonban még nem kötelesek saját maguk közzétenni információikat az egységes platformon. A Felügyelőség ennek következtében olyan szabályok meghozatalát szorgalmazza, mely a kötelezett szervezetek saját és a valamennyiük által hozzáférhető weboldalakon való közzétételre is rászorítaná. Ez egy helyről tenne lehetővé szélesebb áttekintést, ami a közérdekű információkhoz való hozzáférést jelentősen megkönnyítené. Noha az egyedi adatigénylési kérelmek még mindig a közérdekű adatokhoz való hozzáférés legfőbb eszközei, Észtország szándéka a proaktív közzététel erősítésére irányul. Ennek előnyei nyilvánvalók: valamennyi információ

³ A törvényhozási javaslat irányelveket vezet be a kötelezett szervezetek szerződéseinek nyilvánosságra hozatalára vonatkozóan; felsorolja az önkormányzatok számára kötelezően nyilvánosságra hozandó dokumentumokat, illetve meghatározza a közhivatalnokra, illetve az állami vállalatok vezetőire vonatkozóan nyilvánosan hozzáférhető adatok körét.

egységes, gépi feldolgozásra alkalmas, könnyen hozzáférhető és összehasonlítható formátumban állna rendelkezésre.