

Sziklay Júlia: Tudományos konferencia az információszabadságról

Magyarországon a két információs jog kezdettől fogva „párban él” egymással, ahogy az első adatvédelmi biztos fogalmazott: a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog az érem két oldalát jelenti „átlátható állam” és „átláthatatlan polgár” követelményekkel. A közös értelmezési keretrendszer, jogszabály és felügyeleti hatóság egyik következménye azonban a gyakorlatban az, hogy az információszabadság sokszor háttérbe szorul az adatvédelem mellett, mögött, akár még a tudomány világában is.

Éppen ezért óriási jelentőségű az a nagyléptékű uniós kutatási projekt¹, mely az információszabadság hazai állapotának feltérképezését és hatékonyságának javítását tűzte zászlójára és melynek keretében 2022. június 8-9-én megrendezésre került egy nemzetközi konferencia „Az információszabadsághoz való jog hazai és nemzetközi helyzetéről” címmel. Tudomásom szerint Magyarországon ez az első olyan tematikus tudományos konferencia, mely kizárólag ezzel a joggal foglalkozott, ráadásul több napon keresztül. Az első nap egyfajta tisztelgés volt az elmúlt 33 év előtt - amióta a közérdekű adatokhoz való jog egyáltalán létezik Magyarországon -, míg a második nap kifejezetten a kutatási projekt eredményeire és környezetére koncentrált.

-Az eseményt **Dr. Sulyok Tamás**, az Alkotmánybíróság elnöke nyitotta meg, akinek személyéhez - előadó bíróként - több témába illő határozat is kapcsolható (például a 3049/2016. (III. 22.) AB határozat az Országgyűlés Házbizottsága jegyzőkönyveinek kiadhatósága tárgyában, vagy a 4/2021 AB határozat a Paksi Atomerőmű ún. „Projekt törvényének” értelmezésével összefüggésben. Ez utóbbi határozat indokolása kiemeli, hogy „[48]...a magyar alkotmányjogi dogmatika adat- és jogalkalmazás központú. Éppen ezért jelenik meg hangsúlyosan az az elv, amely szerint az adatkezelő szabad belátásra bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás ab ovo alaptörvény-ellenes {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [42] és [44]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]}. Ez már csak abból, a fentebb kifejtett elvből is következik, hogy az információszabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága – ténylegesen – sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig sehogy máshogy, csakis mint jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehet megállapítani. Összességében tehát kijelenthető: az információszabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be: az mindig az adatkezelő döntésének közbejöttét igényli. Ez a kitétel tekinthető az információszabadság lényegének és fő garanciájának, amely mindhárom

¹ KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001: Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése

korlátozástípusra (minősített adat, döntést megalapozó adat és külön törvény szerinti elzárás) kiterjed. Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.”

Sulyok Tamás előadásában az információszabadság, mint kommunikációs alapjog természetét elemezte és többször is hangsúlyozta a szabad és tájékozott véleménynyilvánításhoz való szoros cél-eszköz viszonyt, ami miatt egy esetleges kollíziós helyzetben kevés más joggal szemben „kell engednie”. Megismételte, hogy az Alaptörvény nem határozza meg, mely adatok tartoznak a közérdekű adatok körébe, ez csak Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapulvételével határozható be, maga a lehatárolás is bírói felülvizsgálat tárgya lehet és alkotmánybírósági kontroll alá vethető.

-A NAIH, mint a konferencia „házigazdájának” képviselőjében **Dr. Péterfalvi Attila** elnök szólalt fel először, történelmi keretbe foglalva a magyar információszabadság történetét. 1986. február 25-én hirdette meg a Szovjetunió Kommunista Pártjának XXVII. kongresszusán Mihail Gorbacsov pártfőtitkár a peresztrojkát, a politikai-gazdasági rendszer átalakítását. Ekkor került a köztudatba a glasznosztj, a nyitottság is, szabad információáramlást és véleménynyilvánítást hozva, ekkortól a média soha nem látott nyíltsággal tudósított és bírált. A Szovjetunióban megindult reformnak a hatása begyűrűzött Magyarországra is. Az MSZMP Központi Bizottsága döntött az Információs jogokról szóló törvény előkészítéséről, mely munkát a Központi Statisztikai Hivatalra bízta. Ez a tervezet volt az alapja a rendszerváltás utáni első magyar törvénynek: az Avtv-nek, melyet 1992-ben fogadott el az Országgyűlés. Sólyom Lászlónak és Könyves Tóth Pálnak kiemelkedő szerepe volt a magyarországi információs jogokról szóló törvénytervezet kidolgozásában. Az 1992-es Avtv. az információszabadság szabályozásában a közhatalom működésének ellenőrzésére helyezte a fő hangsúlyt és csak a tervezet benyújtása előtti parlamenti pártok közötti egyeztetés eredményeként került a szövegbe, hogy a nyilvánosság ezen szervek gazdálkodására vonatkozó adatokra is vonatkozik.

Az adatvédelmi törvény szabályozási koncepciójával kapcsolatban mindig hangsúlyozzuk, hogy hazánkban az adatvédelmet és információszabadságot egy törvény tartalmazza. A két külön törvény megalkotásának ideája azonban egészen 2003-ig szerepelt az Avtv. módosításáról szóló különböző tervezetekben. Noha az adatvédelmi biztos sem tartotta ezt indokoltnak, mégsem az érvek és elkészített szakmai anyagok győzték meg a jogalkotót. A két külön törvény megalkotásához olyan alapos - ebből következően időigényes - kodifikációs munkára lett volna szükség, amelyet az uniós csatlakozással összefüggő feladatok sokasága és a szorító határidők nem tettek lehetővé...

-Az **Információszabadság főosztály és egyben a projekt szakmai vezetőjeként** előadásomban fontosnak tartottam kitérni az információszabadság fogalmára, mely közvetlen normatív definícióval nem rendelkezik. Az én információszabadság fogalmam az alábbi részelemekből építhető össze:

A közérdekű adatok nyilvánosságának (megismerés és terjesztés) követelménye; a közfeladatot ellátó szervek/személyek kötelezettségeként; illetve alkotmányos alapjogként megfogalmazva; a közvélemény közügyekről való megfelelő tájékoztatása érdekében; a közhatalom gyakorlásának és a közpénzek elköltésének, valamint a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás társadalmi kontrollját célozva (transzparencia).

A világ első információszabadság törvénye az 1766-os svéd sajtótörvény volt, melyet 1949-ben módosítottak, de a törvény második fejezet első cikke ma is változatlanul garantálja a hivatalos iratokhoz való szabad hozzáférést minden svéd állampolgár számára – közvetlen módon, tehát akár a sajtó közvetítése nélkül is. Érdekes felidézni a svéd történelmi hátteret 1766-ban: a XVIII. századra Svédország nagyhatalmi pozíciói – elsősorban Oroszországgal szemben – megrendültek, folyamatosan területeket veszített és gazdasági ereje is hanyatlott. XII. Károly halála után gyenge királyok kerültek trónra és a politika színtere áthelyeződött a parlamentbe. A hatalmat kisajátítani próbáló nemességgel szemben a papság, a polgárság, sőt negyedik rendként a parasztság is parlamenti képvisellel rendelkezett ekkor, ráadásul mindegyik rendnek egy-egy szavazata volt, így vitás kérdésekben az alsóbb osztályok összefoghattak a nemesség ellen. 1766-ra az akkori svéd politikai intézményrendszer garantálta, hogy a „totalitárius” hatalmat gyakorolni próbáló „kalaposok” pártja nem tudta érvényesíteni akaratát és mikor ellenlábasaik, a „sapkások” jutottak hatalomra, megalkották a cenzúra tilalmáról és az információszabadságról szóló törvényt, mely azóta is a svéd alkotmány egyik pillére.

A világban különféle felügyeleti szervtípusok terjedtek el: ombudsman vagy mediátor (pl. Svédország, Norvégia, Új-Zéland); információs biztos (pl. Ausztrália, Skócia) bizottság vagy intézmény (pl. Franciaország, India, Izland); Monitoring testület (pl. Törökország, Japán); hatóság (pl. NAIH, Észtország).

-Dr. Salgó László Péter, az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkára kormányzati stratégiákról és törekvések számolt be (ugyanakkor az IM szakmai felügyeletével zajló másik párhuzamos, de elkülönült kutatási projektről *„Jogszabályban rögzített közadatok tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata”* címmel, mely a magyar jogszabályokban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körének számbavételét, felmérését és további adatkörök hozzáférhetőségnek biztosítását célozza, sajnos nem esett szó).

Az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozik az Infotv. kodifikációja, az ágazati törvények területén azonban a minisztérium csak jogszabály véleményező szerepet tölt be, de nagyon érdekes tapasztalat, hogy majd minden második, harmadik jogszabályban van információszabadságra vonatkozó rendelkezés. A közérdekű adatok kezelése esetében a következő kérdések vizsgálata merül fel: milyen

alapjogok érintettek, ezek korlátozzák-e az információszabadságot, a megjelölt érdek megfelelő-e, van-e legitim cél, a korlátozás szükséges és arányos-e. A vizsgálat eredményeként választ kell tudni adni arra a kérdésre, hogy az érdek van-e olyan szintű, amellyel az alapjog korlátozható. A korlátozásnál elengedhetetlen az indok, cél, időtartam meghatározása.

2012 óta számos kérdés, jogi felvetés érkezett különböző ügyekben, ezekkel több esetben az alkotmánybíróság is foglalkozott (lásd például az MNB alapítványok ügye) vagy 2021-ből a közfeladatot ellátó vagyongazdálkodási alapítványok, melyek kötelesek az adatigénylések teljesítésére, mivel közfeladatot látnak el és bizony vannak problémás ügycsoportok, mint például a közérdekű adatigénylésért felszámolható költségtérítés vagy a COVID időszak alatti speciális szabályok.

–**Dr. Téglási András**, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke, egyetemi oktató az alkotmányjog tudomány perspektívájából közelítette meg a témát. Az állam működése a rendelkezésre álló közérdekű adatokon keresztül nyomon követhető és számon kérhető, az információszabadság így többek között a dokumentumokhoz való hozzáférést garantálja. Az Alaptörvény úgy döntött, hogy fenntartja a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, különös tekintettel az Alkotmánybíróság által kialakított érvekre és jogelvekre (32/1992 AB határozat, 34/1992. AB határozat, 12/2004 AB határozat) és az előadó hivatkozott Pokol Béla alkotmánybíróra, aki több határozati különvéleményében javasolta, hogy a NAIH-ot az Alkotmánybíróságnak kötelezően be kellene vonnia a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos eljárásaiba.

–**Dr. Palotás Gergely**, a Fővárosi Törvényszék bírójának a bíróságok szerepét taglalta a jog érvényesítésének biztosításában. Az információszabadság garanciája, hogy vélt vagy valós jogsértés esetén bírósághoz is lehessen fordulni, kikényszeríthetőség hiányában kiüresedne az információszabadság. Az alapvető jog gyakorlására visszavezethető adatigény megalapozottságáról döntő – lényegében közvetlenül egy alapjog védelmében eljáró – bírói fórum adott esetben az adatigény teljesítését is ki tudja kényszeríteni: kötelező döntésével az adatkezelőt az adat kiadására rá tudja bírni.

A perindítás kizárólag keresetlevéllel történik, melyben a jogalap megjelölésével kell az érvényesíteni kívánt jogot előadni - ez azt az anyagi jogi rendelkezést jelenti, ami az igény támasztására feljogosítja az adatigénylőt. A PJD.2020.7. kimondta: a közérdekű adat megismerése iránti igény nem polgári jogi, hanem alapjogi igényérvényesítés! Már az adatigénylésnél törekedni kell a határozottságra, mivel a kereseti kérelem nagyban függ az adatigényléstől és a végrehajthatóság szempontjából is fontos ez, mert csak egy egyértelmű ítéletet lehet végrehajtani. Közérdekű adatperekben csak marasztalásra irányuló kereseti kérelem lehetséges: a kért, de nem teljesített adatigénylés kikényszerítése vagy a

költségtérítés felülvizsgálata iránt (itt is fontos a határozottság, a költségigény csökkentésének mértékét is tartalmaznia kell a keresetlevélnek).

Az adatigényléstől csak szűken lehet eltérni, negatív irányba (lásd Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.785/2009/3.sz. ítélete), az adatigénylésen túli adati kiadása nem kérhető a perben sem, ugyanakkor az információs deficit fennáll az adatigénylő oldalán, tehát ehhez képest kell az egyértelműség követelményét megítélni (az adatigénylés pontosítása ugyanakkor már nem a bírói szakra tartozik).

A perindítási határidő elévülési jellegű, de elmulasztása esetén igazolásnak van helye. A határidő elmulasztása esetén a keresetlevél visszautasításának van helye, nem pedig érdemi elutasító döntésnek, mint korábban az Avtv. alapján. Fontos, hogy a határidők számítására a Ptk. 8:3 § az irányadó.

Speciális eljárásjogi szabályok érvényesek a hatáskörnél (országos illetékességű-e a közfeladatot ellátó szerv, ha igen, akkor a törvényszéknek van hatásköre és ilyenkor kötelező a jogi képviselő), a pert az adatigénylésnek meg kell előznie és a közfeladatot ellátó szervre van telepítve a bizonyítási érdek. Ha a per tárgya annak a ténynek az eldöntése, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az alperes az okiratot becsatolhatja oly módon, hogy az csak a bíróság számára válik megismerhetővé.

A NAIH és a bírósági eljárás kapcsolatáról elmondható, hogy a NAIH-hoz érkezett bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasításának egyik oka, ha bírósági eljárás van folyamatban vagy az ügyben korábban jogerős bírósági döntés született. A másik oldalon a NAIH számára is nyitva van a bírósághoz fordulás joga, biztosított a beavatkozó jogállás.

Érdekes kiterjesztett perindítási lehetőségre van lehetőség tudományos kutatás esetében, mert kutatási kérelem megtagadása esetén a kérelmező bírósághoz fordulhat és a perre az Infotv.-nek a közérdekű adat megismerése iránti igény elutasítása esetén megindítható perre vonatkozó szabályai az irányadóak.

Nagyon fontos, hogy 2020.04.01-től korlátozott precedensrendszer él Magyarországon, a bíróság ítélete jogi indokolásának tartalmaznia kell azokat az indokokat, amikben a bíróság jogkérdésben eltért a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától, vagy az arra irányuló indítványt elutasította /Pp. 346. §(5) bek/.

-Dr. Schiffer András ügyvéd, a projekt egyik fő szakértője a közpénz – közfeladat – közérdek fogalmakat elemezte. A magyar információszabadság szabályozásnak a 1992 óta kulcsfogalma a közfeladat, a bírói gyakorlat a közpénzzel, közvagyonnal való gazdálkodást önmagában közfeladatnak tekintette, ezért is van az, hogy ez a két-három fogalom nem mindig válik szét ma sem az ítéletekben. Ugyanakkor az Alaptörvény megszületése óta alkotmányjogi szinten szétválik, hogy vagyonszempontú vagy feladatorientált megközelítésből számít valaki közérdekű adatot kezelő szervnek. A szétválasztás

helyes, különösen az állami/önkormányzati háttérű alapítványok és a pénz/tőkepiaci titkok problematikájának függvényében, ami némiképp túlmutat a magyar jogrendszeren is.

Az elmúlt évek kutatásából is kiderült, hogy a közszférán belül talán a legproblematicusabb szervtípus az állami, önkormányzati háttérű alapítvány. Akár a próba-adatigényléseknél, akár a honlap-elemzéseknél rendre kiderült, hogy ez az a szervtípus, ahol a legtöbb rendellenességgel lehet találkozni. Az új Ptk. a közérdekűséget nem követeli meg egy alapítvány létesítéséhez, továbbá lehetővé teszi az alapítói jogok átruházását. Ennek a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványoknál különös jelentősége van hosszútávon. Az alapítványoknál az állami, önkormányzati háttérrel leginkább az eredeti alapítói pozícióból ragadhatjuk meg négy okból: az eredeti alapító szabja meg az alapítvány státútumát és rendel hozzá egy célvagyonot, a mindenkori alapító jogosult az alapító okiratot módosítani, ráhatást gyakorol a kuratórium összetételére, e jogosítványait az eredeti alapító át is ruházhatja. Állami önkormányzati háttérű az az alapítvány, amelynek az eredeti alapítója vagy eredeti alapítóinak része állami, önkormányzati szerv és az alapító vagyon közpénz vagy más állami juttatás terhére történik (lásd 8/2016. (IV.06.) AB határozat az MNB alapítványokról) Ebben a döntésben is megjelenik, hogy mennyire szétválik a két ág. A jegybanki alapítványok két ágon is megragadhatóak, mint közfeladatot ellátó szervek: egyrészt mert közvagyon terhére történt az alapítványi vagyon rendelése, másrészt feladatorientált megközelítésből is. Az AB határozat kimondta, hogy önmagában az, hogy az eredeti célvagyon a nemzeti vagyon terhére történt, ez már megalapozza azt, hogy ezek az alapítványok közfeladatot látnak el. Több jogalkotási dilemma is azonosítható az alapítványok átláthatóságával kapcsolatban, így például a civil nyilvántartási törvény nem írja elő az állami önkormányzati érdekeltség nyilvántartását, tehát felleltározhatatlan, hogy valójában mely alapítványok minősülnek állami, önkormányzati háttérű alapítványoknak vagy a nemzeti vagyonról szóló törvény semmilyen szegmensben nem terjed ki a közvagyon terhére rendelt, adott esetben közfeladatot is ellátó (például a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok, röviden: KEKVA) alapítványokra. A KEKVA törvény kapcsán meg kell említeni, hogy már az 1990-2000-es évek bírói gyakorlata elismerte: attól függetlenül, hogy a szerv közfeladatot lát el, lehetnek vállalkozási jellegű tevékenységei és ezeknél nem feltétlen élvez elsőbbséget az információszabadság.

Az Infotv. taxatív felsorolja, hogy milyen területeken lehet korlátozni a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot, a pénz- és tőkepiaci titkok a felsorolásban nem szerepelnek, ugyanakkor a bírói gyakorlat ebben korántsem egyértelmű, a közfeladatra létesített pénzügyintézmények kapcsán merül fel ez a szembenállás és a legtöbb kérdés a befektetési titok, banktitok és az értékpapír-titok, biztosítási titok köré csoportosul. Az előadó álláspontja szerint az Infotv. nem véletlenül elégszik meg azzal, hogy az üzleti titok korlátozó szerepét szabályozza, mert az üzleti titok relatív korlát. Dogmatikailag ott van különbség az üzleti titok és a pénz- és tőkepiaci titok között, hogy a pénz- és

tőkepiaci titok minden esetben a titokgazdával magánpiaci kapcsolatra lépő személyre vonatkozik, miközben az üzleti titoknak nem fogalmi eleme, hogy az a titokgazdán kívüli személyre vonatkozóan tartalmazzon információt. Ami rokonítja az üzleti titokkal, hogy addig, amíg az adótitok (orvosi, ügyvédi, közjegyzői titok) valamilyen közjogi elemet tartalmaz, ezek tisztán magánjogi intézmények. Ez azért lényeges probléma, mert ha belegondolunk abba, hogy a pénz- és tőkepiaci szereplők milyen mértékben tevékenykednek a közszférában, vállalnak át időnként közfeladatokat, vagy vállalnak részt közfeladatok finanszírozásában, ha a pénz- és tőkepiaci titok mögé bújva gyakorlatilag az ő tevékenységük homályban marad, akkor a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás egy jelentékeny területe tökéletesen átláthatatlanná válik.

-A konferencia nemzetközi blokkjában **Daren Fitzhenry** skót információszabadság biztos ismertette a skót 2002-es Freedom of Information Act (FOISA) részlet szabályait. A biztost a skót parlament javaslatára az uralkodó, az angol királynő nevezi ki. Nem újraválasztható, maximum 8 évig lehet hivatalban és független. Skócia a gyakorlatban is mintaország: kb. 80.000 adatigénylés érkezik a szervezetekhez egy év alatt és 90 %-ban megfelelnek a jogszabályoknak, határidőn belül érdemben teljesítenek. A kötelezetti oldal három csoportja: a törvény 1.sz. mellékletében felsorolt szervek, a FOISA alapján miniszterek által kijelölt egyéb szervek (két évente erről a minisztereknek jelentést kell benyújtaniuk a Parlamentnek) és a köztulajdonban álló vállalatok (melyek felett a tulajdonosi jogokat a minisztérium vagy más hatóság gyakorolja, például a vonathálózat).

A hatóságok kötelesek reagálni kell minden megkeresésre lehetőleg azonnal, de maximum 20 munkanap alatt. Ha határidőben nem érkezik válasz vagy a beadványozó nem elégedett a válasszal, akkor egy belső felülvizsgálatot kérhető a hatóságtól, erre is újabb 20 nap van. Ezt követően lehet panasszal az információszabadság biztoshoz fordulni, akinek határozata kötelező, végrehajtását a bíróságtól lehet kérni, de erre még sohasem került sor, mert a felszólításnak a hatóságok mostanáig még mindig eleget tettek.

Az információk közzététele proaktív magatartást jelent a hatóságok részéről. A listákat jóváhagyásra meg kell küldeni az információszabadság biztosnak. A gyakorlatban ez úgy működik, hogy van egy publikációs modell - rendszer, amire regisztrálnak a hatóságok és ezen belül teszik közzé az adatokat. Minél szélesebb körben tesznek közzé adatokat, annál kevesebb állampolgári egyedi adatigénylést kapnak. Így nyitott és átlátható lehet egy szervezet, ami abban is segít, hogy a közbizalom erősödjön.

Fontos még a tanácsadási és segítségnyújtási kötelezettség, ha ez jól működik, akkor kevesebb adatigénylés érkezik és ez is építi a közbizalmat.

A skót információszabadság biztos követi és értékeli a hatóságok gyakorlatát. Három havonta a hatóságoknak adatigénylési statisztikát kell készíteni és megküldeni, a biztos és hivatala pedig ezeket elemzi.

Skóciában új kihívást jelent és problémás terület a szociális lakhatás, ezt a feladatot eddig az önkormányzatok látták el, de megjelentek egyéb résztvevők, illetve főbérletők, akik ilyen szolgáltatást nyújtanak és nem örülnek, hogy személyes is kell szolgáltatniuk. További problémás terület a közigazgatási szervezetrendszer állandó változása, és az általános kultúra, a szervezetek hozzáállásának megváltoztatása: nem azért csinálom, mert kötelező, hanem „elémegyek” a dolgoknak.

Kirsika Berit Reino, az észti adatvédelmi és információszabadság hatóság munkatársa előadásának címe: „ha nem korlátozott, akkor nyilvános”, ami tökéletesen fedi az észti valóságot. Adatigénylő bárki lehet, észti állampolgár vagy akár külföldi is, az adatigénylő személye nem vizsgálható: mindenkinek joga van adatot megismerni, az adatigénylés célja sem vizsgálható, az igényt a lehető leggyorsabban, maximum 5 napon belül kell teljesíteni.

Az általánosan elterjedt dokumentum regiszter „egy kattintásos szabálya”, hogy a honlapon egy kattintással minden legyen hozzáférhető, minden közfeladatot ellátó szervnek rendelkezzen vele, a keresőmotorok (Google, Yahoo stb.) számára azonban ne legyen elérhető, a regiszterbe feltöltött dokumentum tartalmazza a dokumentum elemeit, azt, hogy a dokumentum nyilvános-e, valamint, hogy ki férhet hozzá. Amennyiben egy adat nyilvános, akadály nélkül letölthető, megtekinthető.

Dr. Heiko Richter, a Max Planck Institute For Innovation And Competition munkatársa az információszabadság németországi helyzetéről számolt be. 2005 óta van nemzeti szintű, 16 államban tartományi szintű információszabadságról szóló törvény (az úttörő Brandenburg tartomány volt 1996-ban, de például Bajorországban nincs, így ott akkor jut hozzá a kérelmező a megfelelő információkhoz, ha tudja bizonyítani az ehhez fűződő jogos érdekét, ami fogalmilag épp ellentétes a feltétel nélküli információszabadsághoz fűződő joggal). Tehát a helyzet nagyon különböző attól függően, hogy az adott államban milyen a szabályozás. Németország egy speciális ország, talán az egyetlen, ahol azonos országon belül lehetne összehasonlító tanulmányt végezni, de általánosságban elmondható, hogy a sajtószabadság fontosabb, mint az információszabadság, a sajtó privilégizált, plusz jogaik vannak. A széttagolt szabályozásból is következik, hogy Németország nem írta és valószínűleg nem is fogja aláírni a Tromsoi Egyezményt. A szövetségi törvény hatálya kiterjed minden hivatalos információra, amelyet a szövetségi szervek (továbbá néhány szervezet) kezelnek; elismeri az információszabadsághoz való jogot tekintet nélkül lakhelyre, nemzetiségre és nem szükséges, hogy az adatigénylő igazolja az adatok megismeréséhez fűződő jogi érdekét; meghatározza a megismerhetőség korlátait (személyes adatok,

nemzetközi vagyon, nemzeti és nemzetközi biztonság és a folyamatban lévő eljárások védelme) és rendelkezik az eljárásokról, díjakról, jogorvoslatról.

2006 óta egyértelműen nő a benyújtott kérelmek száma, a visszautasítás aránya állandó, 10% körül. 15 évnyi tapasztalat után már elég esetjogi joganyag gyűlt össze, azonban a jogalkotásban nem volt jelentős változás.

Néhány eljárásjogi kérdés:

A kérelmezőnek igazolnia kell magát ahhoz, hogy adatigénylést nyújtson be. A törvény ezt nem írja elő egyértelműen, de voltak olyan kérelmek, amelyeket a hatóság ilyen okból visszautasított. A második probléma a joggal való visszaélés. A szövetségi törvény nem tartalmaz erre vonatkozó szabályozást, azonban a jogtudomány tisztázta, hogy egy adatigénylés visszautasítható joggal való visszaélés miatt a polgári jogban alkalmazott jóhiszeműség alapelvére hivatkozással. Vannak kirívó esetek, például amikor egy hivatal vagy egy harmadik személy működésének lassítása, zavarkeltés vagy akadályozás, vagy károkozás céljából nyújtják be az adatigénylést. A Legfelsőbb Bíróság nem minősíti joggal való visszaélésnek azt az esetet, amikor egy adatigénylő több, mint 140 adatigénylést nyújtott be. Az ügy hátterében az állt, hogy a kérelmező egy munkafolyamat sikertelen tagja volt és a bíróság elismerte, hogy az igénylő nagyon idegesítően viselkedett, de meg akarta ismerni a munkafolyamattal kapcsolatos információkat és nem tett semmi olyat, amely az információszabadságról szóló törvénytől idegen lett volna. A harmadik probléma az adminisztratív erőfeszítés aránytalansága. A törvény megengedi a hatóságnak, hogy visszautasítsa az aránytalan adminisztratív terhet okozó kérelmeket. A döntő kérdés az, hogy hol húzzuk meg a határt, mivel minden adatigénylés adminisztratív költséget okoz (például anonimizálás) és talán mindenki egyetért azzal, hogy az adatigénylések teljesítése nem szabad, hogy a hatóság munkájának ellátását veszélyeztesse. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata alapján az aránytalanság küszöbe alacsonyabb, így már az is aránytalan erőfeszítés, ha az adatigénylés teljesítése nem indokolható erőfeszítést igényel a költség és a munkaerő-ráfordítás tekintetében, valamint ahhoz képest, hogy mit fog nyerni az adatigénylő és a társadalom az információval. Ez megkérdőjelezhető gyakorlat, mert ez megengedné a hatóság számára, hogy attól függően tegye elérhetővé az információt, hogy mérlegelése szerint mi az, ami az adatigénylő és a társadalom számára előnyös. Végül a negyedik téma az adminisztratív díjak, a törvény maximum 400 eurós díjról rendelkezik.

Az információszabadság kiterjedését érintő ügyben a bíróság szerint a Twitteres üzenetek nem esnek az információszabadság hatálya alá. Habár hivatalos célokat szolgálnak ezek az üzenetek, de a közérdekű adatot kezelő szerv nem ruházta fel hivatalos jelleggel, ezért nem esnek az információszabadság körébe ezen adatok.

Szintén aktuális téma a szerzői jog kérdése. Ez a vita évek óta tart Németországban, már az Európai Bíróságot is megjárta, kielégítő eredmény nélkül. Számos esetben a német hatóságok a szerzői jog védelmére hivatkozva utasították el a kérelmeket, hogy megelőzzék az információk továbbítását. Az ügy tárgya egy 6 oldalas kockázati összefoglaló a glifozátról (egy rovarirtó szer, amiről kiderült, hogy egészségkárosodást is okozhat). A közhatalmi szerv hozzáférést biztosított az igénylő részére, aki közzétette a dokumentumot egy weboldalon, amiért a német állam beperelte az igénylőt a szerzői jogok megsértése miatt. Nagy médiaérdeklődés kísérte az ügyet és további 45.000 db adatigénylést nyújtottak be az állampolgárok ugyanezen a dokumentum megismerhetősége érdekében. A hatóság továbbra sem tette közzé a dokumentumot, hanem minden egyes adatigénylőnek egyedi hozzáférést biztosított. 3 év pereskedés után a bíróság megállapította, hogy nem következett be szerzői jogsértés. A német jogfejlődés útja, hogy az információs szabadságot ún. átláthatóságról szóló törvényekbe ülteti át a német jogalkotás (például Hamburg, 2002). Ez azt jelenti, hogy azon felül, hogy egyéni kérelmek alapján elérhetőek a közadatokat tartalmazó dokumentumok, a jog kötelezi az állami szerveket bizonyos adatok (jegyzőkönyvek, tanulmányok, tervek) proaktív közzétételére. Az új német kormány bejelentette egy új elektronikus közzétételről szóló törvény megalkotását szövetségi szinten. Sok a nyitott kérdés, mert ez egyrészt korlátozza az egyéni adatigényléseket, másrészt problémás abban a tekintetben, hogy mit kell közzétenni az állami szerveknek.

Végül említésre került az *open data* kérdésköre. Megfigyelhetjük Európában, hogy az információs szabadságot gyakran szétválasztják a közadattól. Nem lehet vitatkozni az információs szabadság előnyeiről *open data* nélkül. Itt nagy jogi széttoreszettség tapasztalható, amit szükséges fejleszteni, gondolva az EU irányelvre (2019/1024 EU irányelv a nyílt adatról és a közadatok újrahasonosításáról). Ez a nyílt adatról szóló vita behozza az információk kiválasztásának politikáját, mivel ez további intézkedést igényel az állam részéről és akár még inkább előidézheti, hogy az állampolgár téves információhoz jut. A szigorúbb ellenőrzés és egyensúly iránti igény még nagyobb. Feltételezem, az implementációval kapcsolatos Európában várható vita mostanában kezdődik és érdekes lesz hallani ennek a hatóságnak, illetve a kormánynak az álláspontját is arról, hogy az ezzel kapcsolatos kompetenciákat hogyan állapítják meg.

Prof. Dr. Salvija Muleviciene litván egyetemi kutató az információs szabadság és a személyes adatok védelme közötti határvonalakról beszélt, mely egy jelenleg is futó uniós projekt tárgya is ("Connecting not conflicting" címmel). A GDPR célja, hogy visszaszerezze a személyes adatok feletti rendelkezési jogot az érintettek számára, de az is egyértelmű, hogy az adatvédelmet a társadalomban betöltött szerepével összefüggésben mérlegelni kell és össze kell egyeztetni más alapvető jogokkal, mint például a véleménynyilvánításhoz és az információs szabadsághoz való joggal. Jelenleg nincsen jogharmonizáció ezen a téren az EU-ban és a GDPR által előírányzott kiegyensúlyozott rendszer a gyakorlatban nagyon

nehezen valósul meg a tagállamokban, feszültség van a jogi rendszerben az azonos szintű jogok között. Litvániában minden állampolgárnak joga van az adatigényléshez, amit 20 napon belül kell teljesíteni. Van egy másik típusa is az adatigénylésnek, az újságírók és olyan személyek általi adatigénylés, akik rendszeresen adatokat tesznek közzé köztémák megvitatása céljából - ebben az esetben egy nap alatt kell válaszolni az adatigénylésre (nagy mennyiségű adat esetében ez maximum 7 nap lehet), de ha nem lehet teljesíteni az igényt egy nap alatt, akkor még aznap erről tájékoztatni kell az újságírót. A leggyakoribb elutasítási indok a személyes adatok védelme, hiszen ilyenkor a jogorvoslati eljárás akár két évig is eltarthat.

Egy nagyon jelentős ügyben a miniszterelnök visszautasított egy olyan audio-fájl megismerésére irányuló újságírói kérelmet, ami egy miniszteri megbeszélésről szólt. A közigazgatási bíróságon az az ítélet született, hogy a miniszterelnök döntése ugyan jogellenes volt, de időközben a fájlt törölték. A litván megoldás az információszabadság és a GDPR összeütközésére az, hogy a felelősséget a közérdekű adatot kezelő szerverről az újságíróra teszik át. Tehát a szervnek tájékoztatnia kellene az adatigénylőt, hogy neki kellene eldöntenie, hogy mit publikál és mit nem, figyelembe véve a személyes adatok védelmét. Ezért most Litvániában nincs napirenden a jogi szabályozás reformja, de több gyakorlati útmutatóra lenne szükség.

Litvániában ehhez kapcsolódóik egy jelenlegi uniós kutatási egy projekt *„Kapcsolódás és nem konfliktusba kerülés”* címmel. A két szabadságjog egyensúlyba kerülése a cél, a GDPR a személyes adatok védelmére hivatott, nem pedig a véleménynyilvánítás aláásására.

A konferencia záró előadását **Janza Frigyesztől**, az Ex Ante Kft. ügyvezetőjétől hallhattuk az információszabadság projekt kutatási eredményeiről. Az elmúlt másfél évben négy célterületen zajlottak a kutatások.

- I. Önkormányzati nyilvánosság: teljes körű átvilágításra került sor (vagyis 3000-nél több települési önkormányzat, megyei önkormányzatok, helyi nemzetiségi és országos nemzetiségi önkormányzatok)
- II. Központi közigazgatás nyilvánossága: minisztérium, kormányhivatalok, rendőrség, kórházak, tankerületek, MÁK, bíróságok, ügyészségek stb. mintavételes vizsgálata.
- III. A közigazgatáson kívüli, de közpénzekkel gazdálkodó és/vagy közfeladatot ellátó szervek nyilvánossága (állami és önkormányzati cégek, önkormányzat vagy állam által létrehozott alapítványok, köztestületek, szövetségek - 16.000 elemszámnál megálltunk, nem tudtuk pontosan összeszámolni, hány szervezet tartozik ide. Talán az információszabadságnak való megfelelés ebben a célcsoportban teljesített a leggyengébben.)
- IV. A magyarországi jogi szabályozás, korrekciós mechanizmusok (vagyis a sajtó szerepe, szemléletváltás, NAIH vizsgálata, konkrét jogszabályi javaslatok stb.).

Kutatási módszerek: kiemelendő a honlap elemzés és a próba adatigénylés, amely az önkormányzatoknál teljes körű volt és több szempont szerint zajlott. Ez alapján egy index is készült, az önkormányzatok 0,44%-a felel csak meg minden szempontból a jogszabályoknak... Ahol hiányosságok vannak, az nem attitűd vagy hozzáállásbeli probléma, sokkal inkább kapacitás-, technikai, és információhiány. Zajlott egy online kérdőíves felmérés és különböző módszertannal zajlottak interjúk is.

A kutatás másik fontos célja a helyzetfelmérésen túl, hogy növelje a jog hatékonyságát, próbáljon egyfajta szemléletváltást elindítani, illetve segíteni a különböző szereplőket abban, hogy a jogszabályi kötelezettségeiket megfelelően teljesíteni tudják. 2022 őszére számos ajánlás és útmutató fog elkészülni, melyek a kötelezettek és érdeklődők számára is használható eligazítást nyújtanak.

A konferencia második napján panelbeszélgetések zajlottak a kutatók, civil szervezetek (EMLA - Környezeti Management és Jog Egyesület, Transparency International Hungary), a külföldi résztvevők és Spirk József újságíró részvételével a projekt kutatás módszertana, a kvantitatív és kvalitatív vizsgálatok eredményei témájában, a nemzetközi szereplők által észlelt problémákról és a civilek és sajtó szerepéről.

A két napra regisztrált 100-100 fő hallgatóság értő füllel, nagy érdeklődéssel vett részt az eseményen és külön öröm volt, hogy a visszajelzések alapján nagyon sokan közülük korábban részt vettek a NAIH munkatársai által tartott adatvédelmi és információszabadság szakjogász képzések előadásain (ahogy a projekt keretében májusban hét vidéki helyszínen tartott önkormányzati tájékoztató eseménysorozaton is számos volt vagy jelenlegi tanítvánnyal találkozhattunk). Ez azért reménytelen, mert ők lehetnének majd később a közfeladatot ellátó szerveknél információszabadság ügyekkel foglalkozó információs megbízottak, akiknek a kinevezése nagyságrendekkel növelné a jog hatékonyságát az egész országban.