

KOPINT-DATORG
Konjunktúra Kutatási Alapítvány

**Az állami adatvagyon hasznosítása:
nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai
alkalmazásra**

Budapest
2002. március 28.

Készítették:

Hüttl Antónia

Dr. Milassin László

Nagy Ágnes

Nagy Katalin

Pásztori Veronika

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	5
A közösségi adatvagyon használata: hozzáférés és hasznosítás	6
Javaslatok a hazai alkalmazásra	13
1. Információs társadalom, elektronikus kormányzat, politikai megfontolások	15
1.1. Az információs társadalom nemzetgazdasági hatásai	15
1.2. Az elektronikus kormányzatról	18
1.3. Az Európai Unió politikája az állami adatvagyon menedzselésével kapcsolatban	25
1.4. Az USA közösségi adatvagyon-politikájáról	29
2. Meghatározások	31
2.1. Információk, dokumentumok	32
2.2. Közszektor, közösségi szektor, kormányzati szektor, állam	34
3. Információs szabadság: a közszektor adataihoz való hozzáférés szabályozása	43
3.1. Információigazgatási jogi alapelvek	44
3.2. A nemzeti szabályozások jellemzői	46
3.3. Az EU joga és az információ-szolgáltatás szabályai	49
3.4. Az Európa Tanács állásfoglalása a hatósági információkhoz való hozzájutással kapcsolatosan (nem uniós szabályozás)	56
3.5. Az információs jogi szabályok a nemzetközi jogban	57
3.6. Az állami adatvagyonhoz való hozzáférés elektronikus környezetben	60
4. Adatvédelem, mint a hozzáférés korlátja	63
4.1. Nyilvános regiszterek és egyéb nyilvános adatállományokban tárolt személyes (egyedi) adatok	63
4.2. Adatvédelem és a nyilvános regiszterek (közhitelű adatállományok) törvényi szabályozása	64
4.3. Az európai adatvédelmi szabályozásról	66

5. Üzleti hasznosítás, árpolitika	69
5.1. Háttér: út a jogszabály-tervezethez	69
5.2. A közszektor információk jelentősége az ezredfordulón: beruházási és gazdasági érték	71
5.3. A közszektor-információk értékének maximalizálása: árak	74
5.4. Üzleti hasznosítás az egyes EU tagállamokban	76
5.5. Lehetőségek és kihívások az üzleti hasznosításban	87
5.6. Az EU tagországok jogszabályainak harmonizációja, tervezet	90
6. Kiemelt szektorális kérdések	93
6.1. A földrajzi, térinformatikai adatok hasznosítása	93
6.2. Az Eurostat adatközlési politikája	122
6.3. Fiskális transzparencia	129

Mellékletek

1. melléklet: A közszektor dokumentumaihoz való hozzáférés szabályozása az EU tagországokban	139
2. melléklet: A közszektor információihoz való hozzáférés szabályozása az USA-ban és Kanadában	169
3. melléklet: Metaadatok – az európai megközelítés (fordítás)	179

Összefoglaló

A kutatás azt tűzte ki célul, hogy áttekintést adjon az állami adatvagyon¹ nyilvánosságával kapcsolatos időszerű nemzetközi gyakorlatról. A széleskörű irodalom feldolgozás alapján a feladatot a következő szempontok alapján osztályozva végeztük el:

Megkülönböztettük a politikaalkotás szintjére tartozó feladatokat, a jogszabályok útján elrendezendő kérdéseket, valamint azokat a gyakorlati intézkedéseket, amelyek a nemzeti kormányok, illetve az EU a közszektor információinak nagyobb nyilvánossága érdekében meghozott, vagy tervbe vett;

Az információk nyilvánosságán belül külön kérdést jelent az, hogyan biztosítható a magánszemélyek, állampolgárok joga a közösségi dokumentumokhoz való hozzáféréshez, valamint az, hogy milyen feltételek mellett hatékony a közösségi információkat üzleti célra hasznosítani;

Az általános helyzetképen túl részletesebben is leírtuk a közösségi adatvagyon néhány fontos és sajátos területén tapasztalt gyakorlatot.

Az első fejezet azt az összefüggést mutatja be, hogy a közösségi információk nyilvánossága részét képezi az elektronikus kormányzat kiépítésének. A feladat megjelenik már az elektronikus kormányzat kiépítésének korai szakaszában. Ebből következően a feladat végrehajtásának sikere indíttatást adhat a későbbi munkaszakaszokhoz.

A második fejezet foglalkozik a fogalmi, definíciós kérdésekkel. A tanulmány elsősorban a közszektor elhatárolása kapcsán felmerülő problémákat tárgyalja, összehasonlítva a különféle munkaanyagokban használt meghatározásokat. Arra a következtetésre jut, hogy a közszektor határait adott általános elvek nem adnak kellő eligazítást ahhoz, hogy ezt közvetlenül adaptálhassuk a hazai viszonyokra. A pontosítás érdekében további tisztázásra, egyeztetésre van szükség.

A harmadik fejezet azokat a jogszabályokat elemzi, amelyek biztosítják a közszektor dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférést, és kezelik a kivételeket. Ebben a kérdésben széleskörű nemzetközi tapasztalat áll rendelkezésre. A tanulmány ezeket rendszerezi, majd ismerteti azokat az újonnan felmerülő kérdéseket, amelyeket az Internet megjelenése exponált. A mai feltételek mellett nem ugyanazt jelenti a közzététel és a hozzáférés. Az információk özönében való eligazodás érdekében a közösségi dokumentumokat osztályozni kellene abból a szempontból, hogy azok nyilvánossága mennyire fontos a demokratikus jogok biztosításához.

¹ A tanulmány eredeti címében az állami adatvagyon szerepel, azonban a pontosabb, a nemzetközi szinten elterjedt fogalomhasználat érdekében a szövegben többnyire a „közszektor információi” (Public Sector Information, PSI) elnevezést használjuk.

A negyedik fejezet röviden foglalkozik az adatvédelmi kérdésekkel, kizárólag abban az összefüggésben, hogy az mennyire korlátozza a közszektor információinak nyilvánosságát.

Az ötödik fejezet elemzi a közszektor információinak üzleti célú hasznosítását. Az EU-n belül egyelőre nem alakult ki a közszektor információinak egységes belső piaca. Az egyes tagországok, illetve még akár az egyes kormányzati intézmények is saját politikát folytatnak az információk árképzésére, illetve az értékesítés egyéb feltételeire vonatkozóan. Az EU a közelmúltban fogalmazta meg azt a jogszabály tervezetet, amelynek a célja, hogy kialakítsa a hasznosítás elveinek bizonyos minimális harmonizálását.

A hatodik fejezet három olyan szektorális kérdés részletes vizsgálatára tér ki, amelyek a közösségi információk meghatározó és sajátos részét képezik. Ezek

- ⇒ a földrajzi, térképészeti adatok üzleti hasznosítása,
- ⇒ az államháztartási gazdálkodás áttekinthetősége érdekében nyilvánosságra hozandó adatok, az idevonatkozó nemzetközi ajánlások,
- ⇒ az EU statisztikai szolgálata adatközlési politikája.

A közösségi adatvagyon használata: hozzáférés és hasznosítás

A közösségi adatvagyon használata, az azzal kapcsolatban felmerülő koncepcionális kérdések jól példázzák az információk természetéből következő immanens ellentmondásokat. A problémák már az információ fogalmának meghatározásánál jelentkeznek: „egyelőre” nem sikerült az információ fogalmára olyan szabatos, kellően specifikus meghatározást találni, amely alapul szolgálhatna akár a közösségi adatvagyon használatának jogi szabályozásához, akár arra, hogy meghatározhassuk annak gazdasági értékét

A jogi szabályozás szempontjából a dilemma lényege, hogy méltányolandó köz- és magánérdekek egyaránt felhozhatók az információk terjedése és annak korlátozása mellett, a különböző érvek társadalmi szempontból vett fontossága erősen függ az információ felhasználási céljától. Ugyanakkor szembe kell nézni a problémával is, hogy immanens természete miatt nehéz szabályozni az információk elterjedését. Ezért nehéz differenciálni a felhasználási célok között, nehéz megakadályozni, hogy az egyszer nyilvánosságra hozott információk ne kerülhessenek felhasználásra további, az eredetitől eltérő célokra is.

Nehéz jó becslést adni a közösségi információk gazdasági értékére, erre kevésbé alkalmasak a közgazdaságban szokásosan alkalmazott értékelési módszerek. Az okozza a fő problémát, hogy az információ nem kisajátítható jószág: azáltal, hogy valaki használja, az mást nem zár ki annak használatából. Ennek következményeként közel sem biztos, hogy az információs piacon az információ-előállítás költsége megegyezik a felhasználás során realizált hasznossággal úgy, ahogy az a közönséges, rivális javak esetén történik. A közönséges javaknál nyilvánvaló, hogy a piaci egyensúlyi helyzetben a termelés határköltségei megegyeznek a felhasználók határhasznával. Az információs piacra viszont az a jellemző, hogy az információ

előállítás határkölségei többnyire jóval alacsonyabbak, mint a felhasználásukból származó haszon. Ebből következően az input oldalról való értékelés vélhetően alulbecsli az információk tényleges értékét. A hasznosságból való kiindulás viszont könnyen arra vezethet, hogy hagyományos nemzetgazdasági elszámolásokban kifejezett értékösszegekhez képest erősen túlbecsüljük az információk értékét².

A kutatás azt vizsgálja, milyen alapállásból foglalkoznak ezekkel a kérdéskörökkel ma a fejlett országokban. A feldolgozott irodalmi források rendszerezésével a téma kezelésében három szint különböztethető meg:

- ⇒ a politikaalkotás szintjén tett állásfoglalások, meghirdetett koncepciók,
- ⇒ a különféle információ felhasználási célok szerint differenciált jogszabályok,
- ⇒ valamint azok a gyakorlati intézkedések, amelyek a közösségi információk szabályozott terjedésének elősegítését célozzák.

Az egyes országokra vonatkozó források feldolgozása során kevés nyomát találtuk a politikaalkotás szintjére tartozó átfogó stratégiáknak. Ilyenek a nyilvánosan elérhető dokumentumok között jószerivel csak az USA szövetségi és az EU közösségi szintjére vonatkozóan léteznek. A nemzetállamok szintjén elsősorban – a magyar szóhasználatban „közérdekű adatok”-nak nevezett – adatkörhöz való hozzáférésre vonatkozó jogszabályok azok, amelyek a nyilvános adatforrásokból megismerhetők és összehasonlíthatók.

Mint az előzőekben már említésre került, az információ eredendően közjószág. Ennek a megállapításnak két értelmet is adhatunk. Egyfelől használhatjuk olyan összefüggésben, hogy az információ többszörös, ismételt használata lényegében nem jár többletköltséggel, ezért senkit sem érdemes kizárni az információ használatából, hiszen a használatot – az információ használatával arányos változó – költségek nem teszik korlátossá. Az információk előállítása, adatbázisok létrehozása ugyan jelentős fix költségekkel jár, viszont elenyészőnek mondhatók a változó, az átadással arányos költségek. Immateriális természete miatt ugyanakkor az információ terjedését nehéz korlátozni. Valójában nem a terjesztés, hanem annak korlátozása költséges, így a korlátozást és nem a használatot kell külön indoklással alátámasztani.

Amennyiben az információ alapvetően közjószág, akkor a közösségi, a közösségi tulajdonban lévő információk esetén külön segíteni kell, hogy ez a tulajdonság érvényesülhessen. Minthogy az információk használata mind a magánszemélyek, mind a gazdálkodók számára hasznot hoz, ugyanakkor a többszöri előállítással kapcsolatban költségek gyakorlatilag nem lépnek fel, a széleskörű használat öszgazdasági szempontból kifejezetten előnyös. A gazdálkodók esetén a felhasznált közösségi információk ingyenességéből származó haszon elvben mérhető, a beszerzési költségekben elért megtakarítással. A magánszemélyek esetén történő felhasználás hasznát ugyan elismerjük, de mérni nem tudjuk. Ez így van még az ingyenesen juttatott szolgáltatások (egészségügy, szociális ellátás) esetén is. Ráadásul az információ haszna a magánszemélyek számára elsősorban az ismeretek

² Az információk hasznossága ugyanis jelenleg nem jelenik meg a nemzetgazdasági számokban: ezért annak értékét nem is szabad a GDP vagy más hasonló aggregátum arányában kifejezni.

gyarapodásában mutatkozik meg, a humántőkére viszont nincs megbízható értékelési módszer, így a szokásos nemzetgazdasági elszámolásokban a tudás, a humántőke értéknövekedése sem minősül felhalmozásnak.

Az információk terjedésének elősegítéséhez tehát fontos társadalmi-gazdasági érdekek fűződnek. Másképpen fogalmazva, minthogy az információk terjesztéséhez pozitív externáliák kapcsolódnak, ezek terjesztésében az államnak szerepet kell vállalnia. Ez igaz mind a magán, mind a közösségi tulajdonban lévő információs vagyona nézve. Lényegesen más állami beavatkozási, szabályozási lehetőségek kínálóznak azonban attól függően, hogy az információs vagyon közösségi, vagy magántulajdonban van-e. Míg a magántulajdonban lévő információk terjesztését az állam legfeljebb a feltételek biztosításával tudja segíteni, a közösségi tulajdonban lévő információk felett az állam közvetlenül diszponál. Önmagában az a körülmény, hogy a közösségi információk gyűjtése és feldolgozása közpénzekből történik, indokoltá teszi, hogy az információkat a közösség ingyenesen használhassa.

Az információknak, mint gazdasági javaknak az előzőekben említett sajátos tulajdonságait a szaktudományok már régóta felismerték. Ebből azonban gyakorlati teendők a múltban lényegében nem következtek. Minthogy a korábban rendelkezésre álló információtechnológiai eszközök erősen korlátozták a tényleges hozzáférést, a szabályozás szükségessége inkább elvi, mint gyakorlati kérdésként merült fel. Az elmúlt évtizedig különféle ad hoc megoldások jórészt elegendőnek bizonyultak az anomáliák kezelésére. Az a körülmény, hogy az információk nagyrészt nyomtatott formában, jobb esetben az adatgazdánál tárolt adatbázisokban voltak elérhetők, fizikailag tette lehetetlenné mind a tömeges hozzáférést, mind a rendszeres továbbhasznosítást. A közösségi információk szabadságának kérdése ebben az időszakban elsősorban abban az összefüggésben merült fel, hogy az állampolgároknak, mint az állam érdekhordozóinak joga van betekíteni a közösségi intézmények tevékenységébe. A demokratikus államokban a 20. század második felében hozott jogszabályok a közösségi adatok nyilvánosságáról ezt a célt szolgálták. Kiemelkedő példaként Svédországra szoktak hivatkozni, ahol egy 1766-ban hozott törvény már megadta a lehetőséget az állami szektorban tárolt dokumentumokhoz való hozzáférésre.

Az állam működésének átláthatósága tehát elismerten a demokratikus alapjogok közé tartozik. A 20. század kilencvenes éveitől alkotott szabályozások azonban csak általánosan fogalmazzák meg a jogokat. Meglehetősen szélesen húzzák meg a közösségi információk körét, beleértve minden, a közszektorban fellelhető információt. Részletesebb, és a lehetőségekkel való élést ténylegesen biztosító szabályozásra nem volt szükség, hiszen csak kivételes esetekben, többnyire a tömegtájékoztatásnak volt alkalma ténylegesen élni a jogokkal. Ezzel összhangban a hozzáférés joga több országban a sajtószabadságra vonatkozó törvény részét képezi.

Hasonló képet mutatnak azok a jogszabályok, amelyek egyes szektorális területeken foglalkoznak az információk nyilvánosságával. A hivatalos statisztikai szolgálatra vonatkozó törvények általánosan fogalmazzák meg a statisztikai szolgálat tájékoztatási kötelezettségét, de nem térnek ki arra, hogy a statisztikai szolgálatnak milyen adatokat, illetve minden nála lévő statisztikai adatot nyilvánosságra kell-e hoznia. Általában csupán azt fogalmazzák meg, hogy külön kérésre és díj ellenében a

felhasználók számára biztosítani kell a hozzáférési lehetőséget. Azt azonban a jogszabályok egyértelműen nem mondják ki, milyen feltételek szabják meg azt az adatkört, amelyet a statisztikai szolgálatnak nyilvánosságra kell hoznia. A legtöbb országban arra sincs eddig részletes szabályozás, hogy lehet-e, és hogyan használni a közhitelű nyilvántartásokat az adatgyűjtés eredeti céljától eltérően. Egyedüli pozitív kivételként az új-zélandi szabályozásra szoktak hivatkozni, amely a közérdekű adatokkal együtt rendezi a nyilvános személyes adatok másodlagos hasznosításának lehetőségeit és korlátjait.

Az elmúlt évtized áttörést hozott ezen a területen, elsősorban a problémák felvetése és tárgyalása szintjén. Az Internet megjelenésével ugyanis több, eddig látens dilemma is exponálódott. Azáltal, hogy a közösségi adatokhoz való rendszeres hozzáférés többé nem ütközik technikai akadályokba, sürgetővé vált a válaszadás az információk szabadságával és korlátozásával kapcsolatos alapkérdésekre. Ezzel párhuzamosan az információs tartalomipar érdekképviselői egyre határozottabban igénylik, hogy egyértelmű és lehetőleg liberális jogszabályok segítsék a közszektorban keletkező alapinformációk további értéknövelt hasznosítását.

A továbbiakban néhány, a közszektor információihoz való hozzáférés és annak üzleti hasznosításával kapcsolatos probléma – gyakran dilemma – lényegét foglaljuk össze. A felvetett kérdésekkel a tanulmány egyes fejezetei részletesen foglalkoznak.

A nehézségek már a fogalmak meghatározásakor jelentkeznek. Jelenleg sem az információk, sem a közszektor fogalmára nem létezik kellően szabatos, ugyanakkor jól operacionalizálható definíció. Mint látni fogjuk, az információ fogalmának meghatározásához elsősorban elméleti, a közszektor fogalmához viszont az egyes országok intézményi sajátosságaitól függő pragmatikus kérdések tisztázásán keresztül lehet eljutni.

Az alapelv az, hogy a közösségi intézményekben hozzáférhető információk nyilvánosak. A kivétel az, amikor az információk használatát magán, vagy közérdekből korlátozni kell. Amíg a hozzáférés lehetőségével csak alkalmi módon éltek, addig a korlátozásokra kevés precedens értékű tapasztalat halmozódott fel. Magánérdekből két értelemben is védeni kell az információkat: amennyiben az magánszemélyek egyedi adatait tartalmazza, illetve amennyiben a közösségi intézményekben lévő információ harmadik (külső) féltől származik. Ez utóbbi esetben nem az információk tartalmát, hanem tulajdonjogát illeti meg a védelem. Közösségi érdekből akkor korlátozható az információk nyilvánossága, ha a közzététel súlyos kárt okozhat az állam működésében. Az adatvédelem azonban nem abszolút követelmény, a fejlett demokráciákban sok helyen előírják az ún. kár-próba alkalmazását. Ez azt jelenti, hogy a kérelem elbírálásakor külön mérlegelni kell, hogy az adott esetben milyen érvek szólnak az információs szabadság, mint demokratikus alapelv mellett, és ezzel szemben mennyire nyomós érvek indokolják a kért adatok védelmét. Ez a megközelítés is azt jelzi, hogy egyelőre nem sikerült kellően általános elveket kialakítani, a jog az információk használatát csak célhoz kötötten képes szabályozni.

Mint hogy az állampolgároknak a közösségi információkhoz való ingyenes hozzáférése vitán felül álló demokratikus vívmány, kérdés, meddig lehet elmenni a jog gyakorlásában, hogy

- ⇒ az ne akadályozza az intézmények alaptevékenységének ellátását,
- ⇒ az ingyenesség ne idézzen elő túlfogyasztást,
- ⇒ a hozzáférés ne csorduljon túl olyan értelemben, hogy az ingyenesen szerzett információk ne legyenek visszaélésre okot adóan felhasználhatók más, üzleti célokra.

Gyakorlati kérdésként merül fel az is, hogyan képesek a közintézmények kielégíteni a közösségi információk iránt ugrásszerűen megnövekedett keresletet. Bizonyos, hogy túl kell lépni azon a szinten, hogy

- ⇒ akár az érintett közintézmény maga döntse el, mi tartozik bele az általános tájékoztatási kötelezettség fogalmába,
- ⇒ akár azon, hogy a kérelmezőnek kelljen előzetesen tájékozódnia, egyáltalán milyen információk is léteznek a közszektorban.

Hogyan kell az eddigieket meghaladva megszervezni a tömeges, nagyüzemi információszolgáltatás menetét. Lehet-e szelektálni az adatvagyonon belül, megkülönböztetve egyfelől a kiemelten közérdekű, másfelől az egyéb közérdekű adatokat. Amennyiben lehet – és kinek a véleménye, döntése alapján – ilyen különbséget tenni, akkor jogos-e különbséget tenni a hozzáférés módjában oly módon, hogy a kiemelt adatokat közvetlenül (például az interneten) kell elérhetővé tenni, míg az egyéb adatokat külön kérésre kell csak átadni. Az ezen elvekről való társadalmi konszenzus megtalálása segíthet abban, hogyan lehet szelektálni a közösségi adatvagyonon belül a hozzáférést támogató eszközök (adatkatalógusok, kereső-rendszerek) kidolgozása során, valamint abban, közzé kell-e tenni minden esetben a korábban valaki által már keresett dokumentumokat.

Új kérdésként merül fel az adat-felhasználók regisztrálásának a kérdése. Amíg csak írásban, vagy személyesen lehetett a közérdekű adatok iránti igényt megfogalmazni, fel sem vetődött az anonimitás lehetősége. Az interneten való kapcsolat esetén azonban a felhasználók a demokrácia csorbításának érezhetik, ha az állam azonosítani akarja az adatok felhasználóit, különösen néhány politikai szempontból frekvenciált témakör esetén.

A közösségi információkhoz való hozzájutás biztosítása fontos részét képezi az elektronikus kormányzat kiépítésének. Az elektronikus kormányzat kiépítését több, egymásra épülő szakaszra bonthatjuk, lényegében az első szakasz feladatát képezi az államigazgatási tájékoztatás elektronikus módon való megszervezése. Mint hogy ez az első és talán a legkönnyebben kivitelezhető feladat, az eredmények és tapasztalatok lényegesen befolyásolják a munka egész további menetét. Különösen ügyelni kell arra, hogy mindenki egyenlő feltételek között juthasson hozzá a közösségi információkhoz, ezzel is csökkentve a társadalomban egyébként óhatatlanul kiszélesedő információs szakadékot egyfelől azok között, akik képesek élni az új információs technológiákkal, másfelől azok között, akik erről – elsősorban a

képzettség hiánya, esetleg az életkor miatt - lemaradnak. A pozitív élmények csökkenthetik ezen rétegek ódzkodását az információs technológiák használatától, ugyanakkor ösztönzést adhatnak az államigazgatási szakembereknek az elektronikus kormányzat kiépítésének folytatására.

A közösségi adatokhoz való hozzáférést a referenciaként tartott országok többségében külön törvény szabályozza. Bár ezek a törvények még az internetes kapcsolatok elterjedése előtt születtek, és így nem adnak kellő eligazítást az elektronikus hálózaton való elérés kérdéseire, de a törvények alapelvei kellően kiforrottnak mondhatók. Nem ilyen a helyzet a közösségi információk üzleti hasznosítása kérdésében. Itt még a szabályozás alapelvei sem formálódtak ki. Nem annyira az a probléma, hogy különböznek a nemzeti szabályozások, és ez a körülmény akadályozza a kérdés nemzetközi szintű harmonizációját (erre mindenképpen szükség lenne a természeténél fogva globális információs piacon), hanem maguk az egyes nemzeti szabályozások sem összehangoltak. Sok esetben a közösségi intézmény dönthet a nála lévő információk üzleti hasznosításának módjáról, feltételeiről.

Míg az állampolgárok információs szabadságát a demokratikus jogok érvényesüléséből vezetik le, addig alapvetően gazdasági érvek szólnak amellett, hogy a közösségi információkat rendszeresen lehessen másodlagos üzleti célokra hasznosítani. Miután az információs vagyon előállítása tetemes egyszeri költséggel jár, de elhanyagolhatók az ismételt hasznosítás többletköltségei, társadalmi szempontból mindenképpen előnyös, ha elkerüljük a párhuzamos adatgyűjtést. (Ez olcsóbb mind az adatszolgáltatók, mind az adatgyűjtők számára.)

Az információk többszöri hasznosításából származó megtakarítás nemcsak a közösségi információs vagyon esetén mutatható ki. Káros lehet a magánszektor által előállított adatvagyon monopolizálása is. Azonban míg a magánszektorban lévő adatgazdát védeni kell addig a mértékig, amíg megtérülnek az adatbázisok egyszeri előállítási költségei, a közpénzekből gyűjtött és kidolgozott adatbázisok esetén ez nem igazán fontos szempont. Ezzel kapcsolatban társadalmi szinten inkább az a probléma mutatkozik, hogyan lehet azt megakadályozni, hogy a magánvállalkozások monopolizálhassák az egyszer, korábban a közszektorból (esetleg kedvezményesen) megszerzett adatvagyonot, illetve a folyamatosan aktualizált, felfrissített adatvagyon hasznosítás jogát.

A közszektorból származó információk üzleti hasznosítása beleütközik abba az általános kérdésbe: hogyan kell szabályozni az információs tartalomipar működési feltételeit (árképzését, az adatbázisok jogvédelmét, stb.) annak érdekében, hogy a szabályozás ugyanakkor ne fékezze az ágazat fejlődését. Olyan, hosszútávra érvényes, kiszámítható szabályok kerüljenek megfogalmazásra, amelyek nem bátortalanítják a vállalkozásokat. Sőt, a szabályok ösztönözzék új vállalkozások piacra lépését, hogy ezáltal a verseny erősödése javítsa a hatékonyságot, és így serkentse a gazdasági növekedést. Kompetens vélemények szerint a fejlett országokban az elektronikus kereskedelemben forgalmazott információk 15-25 százaléka a közszektorból származik. Ugyanezen források szerint az információs tartalomipar az Európai Unió összesített GDP-jének mintegy 5 százalékát teszi ki, többet, mint például a telekommunikáció vagy a hardver-szoftver termelő ágazatok. A jelenlegi

arányok önmagukban még nem indokolnák a kérdés gazdaságpolitikai fontosságát. Sokkal meggyőzőbb az az összehasonlítás, hogy az EU piaca jelenleg alig egyötödét teszi ki az USA-beli méreteknél. Ráadásul ott ez a piac folyamatosan évi 10-30 százalékkal bővül.

A közszektor információinak nemzetgazdasági értékét az előállítás költségeinek szintjén lehet mérni. Az előzőekben említett arányok (a GDP 1%-a körüli méret) is ilyen becslésekből származik. A közszektor adatvagyonán belül földrajzi, térképészeti információk, közhitelű nyilvántartások, az állami archívumokban tárolt anyagok valamint a statisztikai szolgálat adatvagyonára teszi ki a kereskedelmi hasznosításra alkalmas információk döntő részét. Ezekre vonatkozóan igen eltérő gyakorlat alakult ki az értékesítési árat és az átadás egyéb feltételeit tekintve. A feltételek országonként és adatkörönként is változnak. Van olyan eset, amikor ingyenesen történik az átadás, van olyan eset, amikor a felhasználónak az információátadás határköltségeit kell megtérítenie, és létezik olyan szabályozás is, amikor az értékesítési árak fedezik az információgyűjtés teljes költségét, sőt nyereség is képződhet. Ráadásul, több esetben az átadás szabályait a felhasználók jellege szerint is differenciálják. Az információértékesítésben megnyilvánuló egyenlőtlen feltételek lényegében a piaci versenyt torzító hatásokat váltanak ki. Ennek elkerülése érdekében az EU a közelmúltban adta ki véleményezésre azt a jogszabálytervezetet, amely az EU tagországaira kiterjedően – várhatóan kötelező jelleggel – előírja a közösségi információk üzleti hasznosítása terén a nemzeti szabályozások harmonizációját.

Ezzel párhuzamosan az állami szabályozásnak ügyelnie kell arra is, nehogy az információs tartalomipar monopolizálódhasson. Az információs vagyon kezelése magában hordja a monopóliumok kialakulásának a lehetőségét. Ez igaz a közösségi és a magánszektorban kezelt információkra is. A magánszektor érdekcsoportjai visszatérően hangoztatják azt a kifogást, hogy a közösségi intézmények hajlamosak az általuk gyűjtött információk kisajátítására és az információk értékesítésével olyan üzleti tevékenységeket folytatnak, amelyek nem tartoznak az állam feladatai közé, és így csorbítják a vállalkozások érdekeit. Az információs piacon azért is nehéz elhatárolni az állam és a magánszektor működési területét, mert az információs piaci magánszektorban a nagyvállalati lobbierdekek dominálnak. Ezeket nehéz a verseny szabadságra hivatkozva védeni. Ráadásul itt ütköznek a kis- és a nagyméretű tagországok érdekei is.

A célszerű munkamegosztás kialakításakor azt is számításba kell venni, hogy nem egyszerűen arról van szó, hogy a közszektorban keletkező nyers adatok értékét a magánszektor a felhasználók számára különféle szolgáltatásokkal növeli, hanem sok esetben csak a közszektorban van meg az adatok értelmezéséhez szükséges szakértelem. Ezért korán sem biztos, hogy az információs piacra is igaz az a tétel, hogy a verseny léte miatt a magángazdaság minden esetben hatékonyabban működik, mint az állam.

További kérdésként merül fel, hogy lehet-e és érdemes-e korlátozni a közhitelű nyilvántartásoknak az eredeti céltól eltérő másodlagos, üzleti jellegű hasznosítását. Ilyen például a népszerűségi nyilvántartási adatbázis használata marketing célra, a céginformációk felhasználása üzleti elemzések, rangsorok kialakítására. Az

ingyenesen felhasznált információk egyfelől költségmegtakarítást jelentenek a vállalkozásoknál, és ezáltal javítják a vállalatok nemzetközi versenyképességét. Ezzel szemben állnak viszont a méltányolandó magánérdekek.

A közszektornál tárolt információs vagyamon belül az ingyenes hozzáférésből többnyire ki vannak zárva az állami könyvtárakban, kép- és hangarchívumokban tárolt adatok. Kérdés, hol húzzuk meg ezen, legalább részben közpénzekből finanszírozott, de nem ingyenesnek számító adatvagyon határát. Újabban hasonló kérdésként jön elő az állami támogatásokból finanszírozott kutatások során létrehozott adatbázisokhoz való hozzáférés. Nyitott kérdés, hogy ezek a kutatók szellemi termékének, vagy a közösségi adatvagyon részének tekintendők-e?

A közösségi adatok többcélú felhasználásának harmadik területét a közszektoron (államigazgatáson) belüli átadás, adatcsere jelenti. Ezt a kérdést a legtöbb országban az államigazgatás belső ügyének tekintették. Kivételt mindössze a személyes adatok, illetve a külön törvénnyel szabályozott adatállományok (pl. adóadatok) használata képez. Ezek esetén az államigazgatáson belüli többszöri hasznosítás során az adatok továbbra is védettek maradnak, egyéb esetben pl. az anonimizált adatállományok a közérdekű adatok körébe tartoznak.

Javaslatok a hazai alkalmazásra

A nemzetközi tapasztalatokból több, a hazai döntéshozók számára megfontolandó javaslat is következik. A kutatás által megfogalmazott legfontosabb következtetések az alábbiak.

A feldolgozott irodalom azt mutatja, hogy a közszektor információinak terjesztésére vonatkozóan egyelőre még nincs olyan kiértelt ország-tapasztalat, amely közvetlenül adaptálható lenne. A leginkább kiforrott gyakorlatot az USA, Kanada és Ausztrália követi. Ezek azonban az erősen eltérő kulturális és intézményi környezet miatt nehezen alkalmazhatók. A szakirodalom szerint ezekben az országokban már nem a hozzáférés, az árpolitika, és a copyright kérdése jelenti az igazi problémát, hanem az alkalmazás olyan teendői, mint a közös metaadatok kidolgozása, és általában a közösségi információk használatát elősegítő programok

Az EU-ban jelenleg igen intenzív munka folyik ezen a téren, beleágazva az információs társadalom, az elektronikus kormányzat fejlesztésének teendőibe. Az egyik legfontosabb hazai feladat tehát az, hogy folyamatosan kövessük az EU-ban folyó munkálatokat, és azt minél hamarabb átültessük a magyar gyakorlatba.

Ugyanakkor azonban látni kell, hogy az EU sem képvisel azonos álláspontot az információkhoz való hozzáférés és annak üzleti hasznosítása terén.

Az információkhoz való hozzáférés, mint tájékozódási jog gyakorlása és annak biztosítása továbbra is a nemzetállamok kompetenciájába tartozik. Itt elsősorban a példamutatás, az EU közösségi információinak terjesztése és az azokhoz való hozzáférés elősegítése az, amely ösztönzést adhat a nemzetállamokban folyó fejlesztésnek. Bár a legtöbb tagországban a hatályos törvények kellően széles körben és garanciák mellett biztosítják a hozzáférési lehetőségeket, még sok a teendő azon

a téren, hogy a könnyebben lehessen ténylegesen elérni minden, a közszektorban rendelkezésre álló dokumentumot. A hazai adaptáció érdekében módosítani kellene a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt több szempontból:

- ⇒ egyrészt minél szélesebb körre kiterjesztve pontosítani kellene a közszektor fogalmát, összhangban az EU értelmezésével,
- ⇒ másrészt explicit módon meg kellene fogalmazni benne, hogy minden a közszektorban fellelhető dokumentum nyilvános, kivéve a méltányolandó kivételeket,
- ⇒ harmadrészt érdemes lenne megfontolni, nem kellene a kérelem elbírálásakor az indoklást kár-próbával is alátámasztani.

Amennyiben a harmadik féltől származó dokumentumok is nyilvánossá válnának, úgy azt is szabályozni kell, mikor kell ehhez a szerző beleegyezését kérni. Hogyan lehet garantálni a szellemi termékek védelmét, például közpénzből finanszírozott kutatások eredményei esetén.

Az is átemelhető a nemzetközi ajánlásokból, hogy a közszektor intézményei készítsenek egy regisztert a náluk található dokumentumokról, különválasztva a nyilvános és a indokoltan védett dokumentumokat.

Az üzleti hasznosítás esetén a nemzetközi tapasztalatok alapján a megoldás egyik irányának az eddigieknél differenciáltabb szabályozás tűnik. Ez megengedné a felhasználás céljától függő differenciált árképzést, az árképzési szabályokat minden esetben nyilvánosságra hozva. Azonban külön rendelkezések vonatkoznának egyes szektorális kérdésekre (közhitelű nyilvántartások, archívumok anyagai). Külön elbírálás alá esnének a nyers adatok és a közszektorban értéknövelt adatok.

A másik irány az USA liberális szabályozását követve széles körben ingyenessé tenné az információk használatát. Ebben az esetben viszont tudomásul kell venni, hogy a társadalom egésze viseli a közösségi információk előállításának költségeit.

Az üzleti hasznosítás kérdésében a magyar alkalmazás számára az EU közelmúltban kiadott jogszabálytervezete adhat irányutatást. Ez a következő alapelvek betartását javasolja:

- ⇒ Legyenek áttekinthetők, előre rögzítettek az üzleti hasznosítás során alkalmazott árképzési elvek és az értékesítés egyéb feltételei.
- ⇒ Az árak csak a dokumentumok előállításának költségeit fedezzék, ezeket felosztva a felhasználók között.
- ⇒ Az árképzés legyen egységes. Mindössze olyan kivételek engedhetők meg, hogy bizonyos indokolt esetben kedvezményt kapjanak a nonprofit szektor intézményei és a végfelhasználó magánszemélyek.
- ⇒ Tiltott minden olyan kizárólagos szerződés a közszektor és a magánvállalkozók között, amely monopolizálja bizonyos közösségi adatvagyon felhasználásának, továbbhasznosításának a lehetőségét.

1. Információs társadalom, elektronikus kormányzat, politikai megfontolások

1.1. Az információs társadalom nemzetgazdasági hatásai

Közhelynek számít az a megállapítás, hogy a jelen századdal beléptünk az információs társadalom korába. Ennek jellemzésére két adatot szoktak felhozni: azt, hogy a fejlett országokban a foglalkoztatottak mintegy kétharmada a széles vett információs szektorokban dolgozik, valamint azt, hogy az információs- és kommunikációs technológiai ipar teljesítménye másfél évenként megduplázódik. Hasonló becslések léteznek az Internet használatának fejlődéséről is, bár erre vonatkozó statisztikákat a rendszer decentralizált jellege miatt nehéz készíteni. Ugyanakkor kevésbé kézenfekvő, mit is tekintünk az információs társadalom lényegének. Hiszen maga az információközlés, az emberi kommunikációs kapcsolatok léte egyidős az emberiséggel. Az információk rögzítése is régóta megoldott: az emberiség történelmében először képi, majd írott formában. A könyvnyomtatás feltalálása óta az információk sokszorosítása sem jelent újdonságot.

Az információk gazdasági hasznosítása sem újkeletű jelenség. A gazdaságtörténészek egyöntetűen azt állítják, hogy például az ipari forradalom bekövetkeztét az információáramlás robbanásszerű fejlődése előzte meg. A közgazdasági elméletek a piac tisztulását is az információáramlás létével magyarázzák. A kereslet és a kínálat egyensúlya csak úgy valósulhat meg, ha az eladók és a vevők előzetesen árinformációkat szereznek. Az új korszak lényegét tehát nem maga az információk terjedése és gazdasági haszna mutatja, hanem az a körülmény, hogy míg korábban az információk csupán kisegítő funkciót töltek be a gazdaságban, vagyis az információk a materiális javakkal való gazdálkodáshoz kerültek felhasználásra, az információs társadalom jellemzője, hogy maga az információ válik az adásvétel tárgyává, előlép elsődleges terméké. Az jellemzi az új társadalom korát, hogy az információkat egyre inkább újabb információk előállításához használják. Ennek következtében elmosódnak

- a termelés földrajzi határai,
- a tömegtájékoztatás és a személyes információszerzés közti különbségek,
- az információtermelés és felhasználás dichotómiája,
- az időbeosztás a munka, a szabadidő és a közélet között

Ahogy az információs társadalmat is elsősorban az információk gazdasági szerepének átalakulása jellemzi, úgy az ezzel kapcsolatos kormányzati gazdaságpolitikát is lényegében az információs társadalom fejlesztésére hozott intézkedések gazdasági hatása érdekli.

„A tudás hatalom” mondás igazságtartalmát a közgazdaságtan már a kezdetektől fogva elismeri. Ennek gazdasági megnyilvánulását, azaz a tevékenységek jobb elvégzésében rejlő működési hatékonyság javulást mindig is a hosszú távú növekedés fő forrásának tekintették. Ennek ellenére a hagyományos közgazdaságtan

egyik fő hiányossága, hogy valójában nem tud mit kezdeni a tudással, a felhalmozott ismeretekkel, ez a kérdés sehogy sem illik bele a szokásos paradigmákba. Az alapvető probléma az, hogy a tudás nem szűkös erőforrás, és így ennek elemzése nehezen illeszthető bele abba a keretbe, amelyben a közgazdaságtan fő feladataként a korlátos erőforrások elosztását és felhasználását vizsgálja. A szokásos materiális javak előállításának költsége nő az előállított mennyiség növekedésével, ugyanakkor szűkösek, vagyis ha a tulajdonos a jószágot másnak átadja, akkor azzal többé nem rendelkezik. Az ismereteket közlő információ, mint gazdasági jószág ezzel teljesen ellentétesen viselkedik: az információ előállítása, bár jelentős egyszeri költségbe kerül, ugyanakkor mód van az ismételt felhasználásra, értékesítésre, gyakorlatilag költségmentesen. Ebből következően a felhasználásnak nincs természetes erőforrás korlátja. Az információtermelés hatalmas egyszeri költségei és elenyésző folyamatos ráfordításai könnyen elvezetnek az információtermelés oly mértékű monopolizálhatóságához, amellyel a közgazdaságtan ugyancsak nem tud mit kezdeni. A klasszikus piacon a termelés növekedésével a fajlagos költségek – egy termelési szint után – emelkednek, a csökkenő skáláhozadék a közgazdaságtan egyik alaptézise. Ezzel együtt már a 19. század végén azt is felismerték, hogy bizonyos tevékenységeket nem a csökkenő, hanem a növekvő skáláhozadék jellemez. Amíg ennek mértéke korlátozott volt, addig ezt a közgazdaságtan, mint kivételt kezelni tudta. Az információtermelésben a növekvő skáláhozadék azonban minden eddig ismert mértéket felülmúl: egyes számítások szerint míg a 20. század elején az olajiparban a termelés méretének megkétszereződése a költségeket mintegy 10 százalékkal csökkentette, addig ma a szoftver-előállításban a kétszeres méret akár 50 százalékos fajlagos költségmegtakarítást is eredményezhet. Az információs tartalomiparban a skáláhozadék még nagyobb lehet. A monopolizálódás nemcsak a termelés, hanem a felhasználás oldalán is jelentkezik: minél több fogyasztó használja ugyanazt az információhordozó eszközt, a kompatibilitás miatt azok hasznossága egyre fokozódik. Ez is ellentmond a fogyasztó hasznosság szokásos elvének, amely értelmében a fogyasztás bővülésével csökken annak határhaszna. Az információ- és az információhordozó eszközök termelésében a monopóliumok léte tehát rövid távon nemzetgazdasági szempontból kifejezetten előnyösnek mutatkozik. Hosszabb távon viszont fennáll annak a veszélye, hogy a monopolhelyzet a piac olymértékű kisajátítására vezet, amely megakadályozza az új piaci szereplők belépését, és ez előbb-utóbb előidézheti a hatékonyság romlását.

További sajátosság, hogy az információs monopóliumok viselkedése sem felel meg a szokásos monopolista magatartásnak. Míg a materiális javak piacán a monopóliumok rendszerint a kínálat korlátozása által töreksenek a termékeik áremelésére, addig az információs piacon fordítva, a monopóliumok a kínálat növeléséből eredő növekvő skáláhozadék kihasználására törekednek. Ebből az a következtetés is levonható, hogy addig, amíg az innováció ily mértékben jellemzi az iparágat, addig önmagában ez a körülmény is fékezi a monopolizálódás káros mellékhatásainak érvényesülését. Sőt, az eddigi tapasztalatok szerint a monopolista nagyvállalatok tevékenysége jelenti az információs piacon az innovációk fő hajtóerejét.

Egyfelől tehát megfigyelhetjük az információtermelés monopolizálódását. Másfelől viszont az információk felhasználása kifejezetten kedvez a vállalkozások dekoncentrációjának, és így monopóliumok kialakulása ellen hat. Az információs-

robbanás itt is másként viselkedik, mint a korábbi technológiai forradalmak. A 20. századra jellemző technológiai áttörések egyértelműen ösztönözték a vállalati méretek növekedését, például az energiaiparban a hálózatos ellátás növelte a méretgazdaságosságot, vagy a szállítás fejlődése lehetővé tette a termelés koncentrálódását. Az intézményi közgazdaságtan – a 20. század közepén megfogalmazott, ma már ugyancsak klasszikusnak mondott tétele értelmében – a vállalkozások számára az erőforrások piacon való beszerzése jelentős tranzakciós költségekkel jár, elsősorban az információs aszimmetria léte miatt. A termelési kooperáció fenntartása jelentős költségekkel járhat, a partnerek felkutatása és a szerződések betartásának érvényesítése, az ezzel kapcsolatos kockázatok viselése miatt. Ennek elkerülése érdekében a vállalkozásnak sok esetben egyszerűbb házon belülre szervezni a termelési részegységek előállítását és bizonyos kiegészítő szolgáltatásokat, még akkor is, ha ennek ellentmond a méretgazdaságosság. Az elmúlt évtizedben azt tapasztaljuk, hogy a kommunikációs technológia használata csökkenti bizonyos kiegészítő szolgáltatások iránti igényt: erre pregnáns példa, ahogyan a szövegszerkesztők, a könyvelő programok vagy az üzenetrögzítő telefonok feleslegessé tették bizonyos munkaköröket. Emellett, minthogy az elektronikus világháló lényegében egyenlő lehetőségeket kínál a kisvállalkozások számára a piaci lehetőségekről való információszerezésre, ez a körülmény lényegesen hozzájárulhat az ágazatok széles körében a vállalati mérettől független egyenlő versenyfeltételek kialakulásához.

Az információtermelő és felhasználó gazdaság rendkívül gyors elterjedése a növekvő skáláhozadéknak, és az információhordozó eszközök ebből következő radikális áresésének tudható be. Becslések szerint az elmúlt harminc évben az egységnyi számítógép-kapacitás ára évente átlagosan 35 százalékkal csökkent. Ennek következtében az új technológia jóval gyorsabban vált általánossá, mint ahogy az a korábbi technológiai vívmányok esetén tapasztalható volt. Ennek fényében meglepő, hogy egyelőre nem igazán érződik az információgazdaság termelékenységnövelő hatása, legalább is nem olyan mértékben, ahogy ezt a szakértők korábban várták. Dacára az információs technológia gyors előretörésének a 20. század hetvenes-nyolcvanas éveiben a termelékenység növekedése erősen lefékeződött. A termelékenységnövekedés csupán a kilencvenes évek második felében lódult meg. Ezt mutatja, hogy az USA-ban a munkatermelékenység, míg az 1975-95-ös évek átlagában évente mindössze 1,4 százalékkal emelkedett, addig 1996. után ez a dinamika felment 2,9 százalékra. Különböző elemzések arra a következtetésre vezettek, hogy a kilencvenes évek termelékenységi többletének nagyobbik része (a becslések a teljes növekedés 2/3-ától 4/5-éig terjednek) magából a számítógép iparból származnak. Tehát egyelőre nem annyira az információs technológia használata, mint annak termelése magyarázza a termelékenység gyorsuló növekedése.

Részben ezzel a körülménnyel is magyarázható, hogy az információs gazdaság előnyeit eddig nagyrészt az USA élvezte. Az informatikai eszközök előállításában az USA fölénye vitathatatlan. A múlt tapasztalatai azonban azt igazolják, az új technológiák előnyei nem azok termeléséből, hanem azok használatából erednek. Miután várható, hogy az információs technológia használata és ennek nyomán az elektronikus üzleti kereskedelem rövidesen világméretben is áttörésszerűen

beleépül a gazdaságba, a termelékenységnövekedés is világszerte meglődül. Japán és Európa tehát úgy is felzárkózhat, ha egyszerűen átveszi az USA-ban elterjedt alkalmazásokat. Ráadásul ehhez ma jóval olcsóbb beruházások kellene. Szakértők úgy becsülik, hogy tíz év alatt egy tizedére csökkentek az azonos teljesítményt adó számítógépes beruházások költségei.

1.2. Az elektronikus kormányzatról

Az információs társadalom fejlesztésével kapcsolatos kormányzati feladatokat az angol terminológia átfogóan „e-governance”-nak nevezi. A kormányzati feladatok közé tartoznak mind azok a teendők, amelyekkel a társadalmat fel lehet készíteni az információs társadalomban való eligazodásra, az előnyök fogadására és a hátrányok eliminálására, valamint azok a feladatok, amelyek az információs kínálati szektorok szabályozásával kapcsolatban merülnek fel. A feladatok sajátos részét képezi azoknak a programoknak a kidolgozása és megvalósítása, amelyek a kormányzati munkában teremtik meg az információs társadalom adta lehetőségek kihasználását, beleértve az abból származó potenciális társadalmi és gazdasági előnyök kiaknázását. Ez utóbbit nevezi az angol szaknyelv „e-government”-nek. Magyarul ebben az értelemben használjuk az elektronikus kormányzat kifejezést. Az állami adatvagyon kezelése lényegében az elektronikus kormányzat kiépítésének egyik fontos feladatát alkotja. Így, bár az állami adatvagyon kezelését külön, sajátos érvek is indokolják, ahogy azt a tanulmány a későbbiekben részletesen is tárgyalja, a politikaalkotás szintjén az elektronikus kormányzat kiépítésével kapcsolatban felhozható érvek és szempontok egyben érvényesek az állami adatvagyon kezelésére is.

Miután az elektronikus kormányzat – jellegénél fogva – erősen politikafüggő kérdés, ezért a politikai környezet óhatatlanul befolyásolja a kérdés kezelésének módját. Ennek megfelelően az állami adatvagyon kezelésének kutatásához célszerű felvázolni az elektronikus kormányzat politikai összefüggéseit. A kérdés ilyen módon való felvetése nem magából a kormányzati szektorból származik, hanem azoktól a szakértői csoportoktól, amelyek vagy mint szállítók, vagy mint információ felhasználók érdekeltek az elektronikus kormányzat kiépítésében. Hasonló problémák világszerte felmerülnek, lényegében függetlenül az egyéb aktuálpolitikai kérdésektől.

Először is fel kell vetni azt a kérdést, mi különbözteti meg az elektronikus kormányzatot az egyéb elektronikus üzleti kapcsolatoktól:

Leginkább az, hogy az információs kapcsolatokban meghatározó a kötelező jelleg, amelyet egyfelől az állam információszolgáltatási kötelezettségei, másfelől az állampolgároknak az állammal való kapcsolat-felvételi kötelezettségei szabnak meg. Az állampolgárok kötelezettségei vonatkozhatnak bizonyos adatok szolgáltatására (személyi azonosítók, lakhely, ingatlanulajdon, statisztika stb.), valamint egyéb olyan kötelezettségekre, amelyek teljesítésében az informatikai eszközök jelentős szerepet játszanak (pl. adófizetés).

Azért is összetettebb a kormányzat és a felhasználók (választópolgárok) közötti információs viszony, mert a nyilvánosság – az informatika használatának betudható –

kiszélesedéséből a kapcsolatok áttekinthetőségének javulásából nehezen előrelátható politikai előnyök vagy hátrányok származhatnak.

Szembe kell nézni azzal a lehetőséggel is, hogy az informatikai hálózatokon való kapcsolattartás általánossá válása radikálisan átalakítja az „állam” és a választópolgárok – a mindenkori kormányzat igazi érdekhordozói – között a kapcsolatokat. Az elektronikus hálózatok kiépülése nyomán át kell értelmezni az eddig alapvetően területi elhatárolás alapján működő kormányzati funkciókat. Ugyanis ténylegesen is alkalmazhatóvá válik az az elv, hogy az állampolgárságot alapvetően ne a tartózkodás földrajzi helye szabja meg, miután kivitelezhetővé válik az állampolgársággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek távolból való gyakorlása.

1.2.1. A gazdasági indíttatások

A magángazdaságban a versenykörnyezet vélhetően kellő ösztönzést fog adni az információs forradalom eredményeinek alkalmazására. Ott bizonyos szolgáltatásokban a szolgáltatók fennmaradásának létérdeke, hogy a versenytársaikkal együtt, vagy azokat megelőzve áttérjenek az információs technológiák alkalmazására. A pénzügyi, vagy a telekommunikációs szektor jól példázta ezt a kényszert. Az államigazgatásban azonban ugyanezek az indíttatások nem érvényesülnek. A kormányzati munka létét az Internet elterjedése nem veszélyezteti oly módon, ahogy azt teszi az üzleti életben. Ily módon kérdéses, hogy mi kényszeríti a kormányzatot arra, hogy saját működését lényegesen átszerveve kidolgozzon és végrehajtsa egy nagyszabású stratégiát az elektronikus kormányzat bevezetésére.

Valójában két körülmény szól amellett, hogy az elektronikus úton való ügyvitel – piaci kényszer nélkül is – a kormányzatban előbb-utóbb elkerülhetetlenné válik. Az egyik tényező az államháztartási kiadások ugrásszerű növekedése különféle okok miatt: közismert az átlagéletkor emelkedése következtében megnövekedő nyugdíjkiadások, az egészségügyi költségek emelkedése, sőt, maga az információs társadalomra való felkészülés is jelentős többletterheket ró a közoktatásra. Annak érdekében, hogy ezeket a tételeket az államháztartási kiadások oldalán belül – legalább részlegesen – ellentételezni lehessen, az államháztartási rendszerek előbb-utóbb kénytelenek lesznek saját működési költségeikkel takarékoskodni. Ellenkező esetben nem marad más hátra, mint az adók emelése, amely viszont közismerten visszafogja a gazdasági növekedést. Az USA államháztartása (szövetségi, állami és helyi szinten összesen) évente mintegy 550 milliárd dollárt költ anyagok és szolgáltatások vásárlására³. Az ugyanott működő nagyvállalatok tapasztalatai azt mutatják, hogy a termelő felhasználás elektronikus úton való szervezésével kb. 20 százalékos költségmegtakarítás érhető el. A megtakarítások az adminisztrációs költségek csökkenéséből és a készletezési idő rövidüléséből származnak. Becslések szerint a beszerzésekkel kapcsolatos adminisztráció elektronizálása az adminisztrációs költségekben akár 75 százalékos megtakarítást is eredményezhet, eközben a beszerzés gyorsítása a felére csökkenti a készletezési időt. Az Európai Unióban

³ Magyarországon 1999-ben az ezzel hasonlítható adat 800 milliárd forintot tett ki.

hasonló a helyzet: itt a közbeszerzések éves értéke 720 milliárd euró körül alakul. Így a megtakarítások is az USA-éhoz hasonló összegre rúghatnának.

Az elektronikus kormányzat bevezetésének másik kikényszerítő tényezőjét az fogja kiváltani, hogy az állampolgároknak az állammal szembeni elvárásai változni fognak. Ahogy a fogyasztók megszokják, hogy a magánszektor a hét hét napján, a nap 24 órájában rendelkezésre áll felhasználóbarát szolgáltatásaival, úgy előbb-utóbb ezt fogják elvárni az államigazgatástól is. A személyes szolgáltatásnyújtás az államigazgatásban is megkövetelt normává válik.

Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy az államigazgatási szolgáltatások elektronizálása lényegesen bonyolultabb, mint bármely magánszektorbeli nagyvállalaté. Az államigazgatás vertikálisan sokkal összetettebb szervezet, mint amilyen sikeres példákat a magánszektor az informatikai alkalmazások terén eddig felmutatott. Ennek tudható be, hogy szakértők szerint⁴ az államigazgatási informatikai projektek közel 85 százaléka eddig sikertelennek bizonyult. A siker elengedhetetlen feltétele, hogy túllépve a politikai szinten meghirdetett állásfoglalásokon, olyan akciók kerüljenek megvalósításra, amelyek képesek a megszokott államigazgatási mechanizmus tényleges átalakítására. Tudomásul kell venni, hogy az elektronizálás alapjaiban átalakítja az államigazgatási munkafolyamatokat, és közben a munkahelyek biztonságát is veszélyezteti. Ez érthető ellenérzést vált ki az államigazgatásban dolgozóknak az elektronikus kormányzat bevezetésével szemben.

1.2.2. A politikai környezet hatása

Mint a legtöbb, hosszú távú szemléletet és társadalmi konszenzust igénylő kérdés, az elektronikus kormányzat fejlesztése is nagymértékben függ a gazdasági fejlődés ütemétől, valamint a politikai stabilitás fokától. Ez a két körülmény alapvetően megszabja azt, milyen fejlesztési stratégia mentén valósul meg az elektronikus kormányzat, és ezen belül az állami adatvagyon kezelésére vonatkozó elképzelések kidolgozása és megvalósítása⁵.

A fejlesztéshez optimális feltételeket nyilvánvalóan a gazdaságilag növekvő és politikailag stabil helyzet biztosít. Ilyen körülmények teszik lehetővé azt, hogy

- ⇒ a fejlesztés koordináltan menjen végbe,
- ⇒ az elektronikus kormányzat beilleszkedjen az információs társadalom egészére vonatkozó elképzelésekbe,
- ⇒ erősödjön a helyi önkormányzatok részvétele,
- ⇒ érvényesülhessen a demokrácia az elektronikus eszközökhöz való hozzáférésben,
- ⇒ a részleges döntések hosszú távú tervhez igazodjanak,

⁴ Idézi az Economist 2000. június 24.-i száma Government and the Internet Survey 9. o.

⁵ Di Maio, (2001) alapján

⇒ a források bővülése tartósan biztosított legyen.

Amennyiben a gazdasági növekedés politikailag instabil környezetben valósul meg, ez teret ad az opportunizmusnak, amely

- ⇒ akadályozza a koordinációt a fejlesztésben,
- ⇒ előtérbe kerülnek a taktikai megfontolások,
- ⇒ nem egyértelmű a felelősség megosztása,
- ⇒ előtérbe kerülnek a rövid távon való politikai megtérülés szempontjai,
- ⇒ prioritást kap az adó és társadalombiztosítási befizetési rendszerek fejlesztése.

Amennyiben politikailag stabil környezet párosul a gazdasági visszaesési periódussal, ez felerősíti a paternalisztikus jellemzőket:

- ⇒ a fejlesztések centralizálását,
- ⇒ az eddig elért eredmények fenntartását célzó projekteket,
- ⇒ a hatékonyság javulásának figyelemmel kísérése,
- ⇒ prioritást kap a közbeszerzések, valamint a foglalkoztatási feladatok fejlesztése.

A gazdasági recesszió és a politikai instabilitás együtt csábít a könnyű pénzek elköltésére, ezáltal

- ⇒ csak taktikai megfontolások érvényesülnek,
- ⇒ felgyorsul a közpénzek osztogatása,
- ⇒ megnő a foglalkoztatás a közszférában,
- ⇒ a célok áttekinthetetlené válnak,
- ⇒ stagnálásra ítéli az elektronikus kormányzat fejlesztését.

Az elektronikus kormányzat fejlesztéséhez elsősorban az alábbi három téren kell a feltételeket biztosítani. Szükség van

- ⇒ magas szintű politikai akaratra ahhoz, hogy átléphetők legyenek az egyes kormányzati intézmények és csoportok parciális részérdekei,
- ⇒ a kapcsolódó jogi szabályok megfogalmazására és végrehajtásának biztosítására,
- ⇒ a szervezeti, működési feltételek biztosítására.

A három előfeltételnek nyilvánvalóan egymást követően kell teljesülnie. Így először is a politikai akarat artikulálódását kell elősegíteni azáltal, hogy átláthatóvá tesszük a fejlesztéstől várható előnyöket. A kérdést az állami adatvagyon kezelésére korlátozva, ahhoz, hogy a koncepció politikai támogatást nyerhessen, világossá kell tenni, társadalmi szinten milyen előnyök származhatnak az állami adatvagyon sikeres „menedzseléséből”.

1. A közösségi információk nyilvánossága mellett először is az a közgazdasági érv hozható fel, hogy az információ eredendően közjószág. Az információ olyan erőforrás

(termelési tényező) amely használata mást nem zár ki abból. Az információ a használat során nem semmisül meg. Az információk monopolizálása valójában nem természetes, hanem kifejezetten káros jelenség. Az információk monopolizálása torzítja a piaci versenyt, ezért a lehetségesnél rosszabb egyensúlyi helyzet kialakulására vezet. Kivételt egyedül a természetes magánszemélyekre vonatkozó információk képeznek. A magánszemélyek személyiségi érdekeit – bizonyos kivételektől eltekintve – erősebben kell méltányolni, mint a közösség ebből származó esetleges hasznát. (Az egyéni vállalkozót, mint termelőt már nem feltétlenül illeti meg ez a védelem.)

2. Emellett az információk nyilvánossága jelentősen segítheti a társadalom képzettségi szintjének emelését, oktatási, kulturális célok elérését.

3. Az ismeretek nyilvánossága nélkülözhetetlen a tudományos kutatáshoz. Kivétel az olyan kutatás-fejlesztési tevékenységek, szellemi termékek védelme, amelyek túlcordulása (mások által való ingyenes használata) esetén nem térülnének meg a kutatásba befektetett költségek. Ez végső soron károsan fékezne a kutatási tevékenységet. Ezért a szabadalmaztatás előtti fázisban mindenképpen indokolt a kutatási információk védelme.

4. A közösségi információk nyilvánossága fontos szerepet tölt be a demokrácia megőrzésében és fejlesztésében. A kormányzati munka áttekinthetősége a modern demokráciák egyik alapelve.

5. A közösségi információk továbbfelhasználásával, értékének növelésével újabb piaci információs termékek állíthatók elő. Ezek jelentősen bővítik a piacot, és ezen keresztül hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez. Volman (2001) szerint, fejlett országokban az összes felhasznált információ 15-20 százaléka a közszektorból származik. A eEurope 2002 hasonló arányokat közöl⁶: eszerint az elektronikus kereskedelemben forgalmazott adatok 15-25 százaléka a közsférából származik. Ez értékben is jelentős nagyságot képviselhet, miután az információs tartalomipar az EU GDP-jének mintegy 5 százalékát teszi ki, többet, mint például a telekommunikáció vagy a hardver-szoftver termelő ágazatok. Ugyanakkor az USA-hoz képest jelentős lemaradás tapasztalható, az EU közösségi információkat hasznosító piaca alig egyötödét teszi ki az USA-énak. Az USA-ban ez a piac az elmúlt 6 évben évi 10-30 százalékkal bővült⁷. Az USA-ban már nem a hozzáférés, az árpolitika, és a copyright kérdése jelenti az igazi problémát, hanem az alkalmazás olyan teendői, mint a közös metaadatok kidolgozása, és általában a közösségi információkon alapuló adatbázisok egységesítése. Az EU-n belül néhány tagország már felismerte a kérdés gazdasági jelentőségét, azt, hogy érdemes lemondani az üzleti hasznosításból származó közvetlen állami jövedelemről, mert a szabad üzleti felhasználásból származó közvetett pozitív gazdasági hatások ezt többszörösen ellentételezik.

⁶ Forrás „Government information and the UK information market”, report prepared by Electronic Publishing Services for the UK Department of Trade and Industry, May 2000.

⁷ E-Europe 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information (Forrás: http://www.cordis.lu/econtent/psi/psi_policy.htm)

6. Az információknak az államigazgatáson belüli ismételt felhasználásával jelentős költségmegtakarítás érhető el. Ez végső soron javítja a közpénzekkel való gazdálkodás hatékonyságát. Az adatcsere egyedül a személyes adatokhoz való illetéktelen hozzáféréssel kapcsolatos alapelvek korlátozhatják.

1.2.3. Fejlesztési stratégia

A fejlesztési stratégiák kérdésében a kutatás mindössze arra szorítkozik, hogy röviden bemutasson néhány nemzetközi szinten elismert forrásokban megjelenő alapelvet. Azt gondoljuk, hogy ezekre érdemes lesz majd odafigyelni egy későbbi kutatási szakaszban, a magyar fejlesztési stratégia kidolgozása idején. A szakaszolás a kutatás témája szempontjából azért is lényeges, mert az állami adatvagyon menedzselésével kapcsolatos feladatok nagyrészt a stratégia megvalósítás korai szakaszaiban kerülnek elő.

Az elektronikus kormányzati stratégiáknak négy típusát különböztethetjük meg azon két ismérv szerint, hogy

- ⇒ a fejlesztés a kormányzat belső vagy külső kapcsolataiból indul-e ki,
- ⇒ alulról, a meglévő lehetőségekből fokozatosan építkezik, vagy valamilyen átfogó stratégia megvalósítását tűzi ki célul.

Di Maio (2001) a következőképpen osztályozza az alkalmazásban élenjáró országokat a választott stratégia szerint:

- ⇒ külvilág orientált, alulról felfelé építkező stratégiát követ Hollandia és az Egyesült Államok,
- ⇒ külvilág-orientált, felülről lefelé haladó stratégiát követ az Egyesült Királyság, Ausztrália, Szingapúr
- ⇒ a belső kapcsolatokra orientált alulról felfelé haladó stratégiát követ Németország, Japán, Olaszország.

(Amennyiben a belső kapcsolatokra orientált stratégia kerül alkalmazásra, az értelemszerűen nem lehet felülről lefelé haladó, hiszen elhanyagolja a külvilágnak, a témában meghatározó igényeit.)

Bármelyik választott stratégiának vannak előnyei és hátrányai. Az átfogó stratégiák felülről lefelé való megvalósítása igen időigényes, a belső kapcsolatokra orientált fejlesztés fő haszonélvezője maga a kormányzati apparátus. A külvilág orientált stratégiák nagyobb kihívást jelentenek a kormányzat egésze számára. A lehetőségek közti választást nagymértékben befolyásolja a társadalmi, kulturális környezet.

Az elektronikus kormányzat bevezetését különböző források különbözőképpen szakaszolják. Di Maio az alábbi szakaszolást használja:

- 1) Az *első szakaszban* a kormányzat működése, kapcsolatai, információs csatornái lényegében az eddig is megszokott formában továbbélnak, mindössze annyi változás történik, hogy ezek elektronikus formában is

elérhetővé válnak. Ezt a szakasz nevezhetjük az elektronikus kormányzat megjelenésének.

- 2) A *második szakaszban* kialakulnak az információszolgáltatás új formái. Ennek során a kormányzat és a felhasználók (állampolgárok, üzleti élet, kormányzati intézmények, stb.) között új kapcsolatok alakulnak ki. Először azáltal, hogy a felhasználók saját maguk szolgálhatják ki magukat a kormányzati információs vagyontól. Ennek érdekében ki kell dolgozni
 - egyrészt az információk elérését és értelmezését segítő metaadatokat és egyéb tájékoztatói útmutatókat,
 - másrészt olyan szabályokat és technikai eszközöket, amelyek védik az információs vagyont a jogosulatlan hozzáféréstől (adatvédelem) és szabályozzák annak továbbfelhasználását (pl. a magánszféra által nyújtott értéknövelő szolgáltatások árképzését).A használat során jelentkező felhasználói igények előbb-utóbb annak igényét is megfogalmazzák, hogy létrejőjenek olyan információs „pultok”, amelyek biztosítják a felhasználókkal való személyre szóló kapcsolattartást, segítve az információs vagyontban való eligazodást.
- 3) A *harmadik szakaszban* lehetővé válik, hogy a kormányzat és az állampolgárok, gazdálkodó szervezetek között tranzakciók elektronikus formában kerüljenek végrehajtásra.
- 4) A *negyedik szakasz* jelenti mindazt a fejlődést, amely nyomán az előző szakaszok eredményeképpen struktúrájában átalakul a kormányzati munka.

Az elektronikus kormányzat bevezetésének első szakaszában az államigazgatás információ szolgáltatási funkciói érvényesülnek mind az állampolgárok, mind az üzleti felhasználók viszonyában. A második szakaszban megvalósul a kétoldalú, interaktív kommunikáció. Ezt követően a harmadik szakaszban válik lehetővé, hogy elektronikus úton történjen az ügyintézés. Végül a befejező szakasz jelenti az államigazgatás lényegi átalakulását, ahol az funkcionálisan és nem szervezetekre tagolódva látja el a feladatait.

Más stratégiák⁸ az elektronikus kormányzat kialakulását a következő négy fokozatra bontják:

- ⇒ a kormányzati információk online megjelenítése,
- ⇒ az egyirányú kapcsolat-felvételi lehetőség kialakítása,
- ⇒ a kétoldalú kapcsolatfelvétel létrejötte,
- ⇒ a szolgáltatás online lebonyolításának a megszervezése.

⁸ lásd EU Common List of Basic Public Services.

Ismét más osztályozás szerint a hozzáférés lehetősége (joga) jelentheti:

- ⇒ Az információk olvasásának jogát (pl. statisztikai adatok, nyilvános könyvtárak állományának használata)
- ⇒ Az információk anonim felhasználásának jogát (pl. a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében)
- ⇒ Az információk írásának jogát (pl. adóbevallás készítése)
- ⇒ Az információk továbbfelhasználásának jogát (pl. üzleti felhasználás céljára)
- ⇒ A kommunikáció jogát (tájékoztatás jogszabályokról)
- ⇒ A részvétel jogát (pl. politikai választás)

Mint ahogy a jelen kutatás nem általában a kormányzati szolgáltatások elektronizálásával foglalkozik, hanem csupán a kormányzati, közösségi információk felhasználásával, így ebből a szempontból a feladatok szakaszolása sem teljesen releváns. Az elektronikus kormányzat kiépítésének első lépését, a szolgáltatásokról való online informálódás lehetősége határozottan beletartozik az információkhoz való hozzáférés és hasznosítás kérdéskörébe. Sőt, az információs vagyronról való interaktív tájékozódás is beleértendő ebbe. A felhasználók azonosítására azonban nincs szükség sem hozzáféréshez, sem a tranzakciók hitelesítéséhez. Ellenkezőleg, az anonim felhasználás lehetőségének biztosítása úgy is felfogható, mint garancia a személyiségi jogok védelmére. Másfelől az is nyilvánvaló, hogy az állami adatvagyon az információk jóval szélesebb körére terjed ki, mint az államigazgatási szolgáltatásokról szóló tájékoztatás.

1.3. Az Európai Unió politikája az állami adatvagyon menedzselésével kapcsolatban

A ténylegesen megfogalmazott elektronikus kormányzati stratégiák jellemzésére a tanulmány példaszerűen bemutatja az EU-ban és az USA-ban az elektronikus kormányzat, illetve ezen belül a közösségi adatvagyon kezelésére a közelmúltban megfogalmazott jelentéseket és ajánlásokat.

Az EU egyidejűleg két területen is szorgalmazza a közösségi információk nyilvánosságának erősítését:

- ⇒ egyfelől felvállalja a tagállamok közti együttműködés koordinálását, ezáltal segítve a jelenleg meglehetősen eltérő nemzeti szabályozások és lehetőségek összeérését, az uniós szinten egységes elvek, szabályok és gyakorlatok meghonosodását;
- ⇒ másfelől a közösségi szinten található közös információs vagyonhoz való hozzáférés és hasznosítás terén tett saját állásfoglalásaival és programjaival követendő példát kíván adni az államigazgatás más (nemzeti és regionális) szintjeinek is.

1.3.1. Stratégia az EU szintű közösségi információk nyilvánosságáról

Az EU fontos feladatának tartja, hogy nyitottabbá, áttekinthetőbbé tegye saját tevékenységét. Bár a feldolgozott forrásmunkák ezt külön nem emelik ki, de a szöveggörnyezetből világos, hogy evidenciaként kezelik, a nyilvánosság egyfelől azt jelenti, hogy a közösségi intézmények tevékenységét bemutató kész információk minél könnyebben elérhetőek legyenek, másfelől azt is, hogy a készen elérhető információkon túl külön kérésre bárki hozzáférhessen – a kivételes eseteket leszámítva – minden egyéb belső dokumentumhoz is.

A nyilvánosság, áttekinthetőség kérdésének különös jelentősége van az EU számára, túl a nemzeti államok által szokásosan hangsúlyozott érvelésén, a demokratikus jogok kiterjesztésén. Nevezetesen az a körülmény, hogy a most formálódó európai integrációban az európai állampolgári tudat formálását nagyban segítheti az, ha az információk közelebb hozzák az apparátus működését a helyi közösségekhez, vagy akár az egyes emberekhez. Mindez erősíti az EU intézmények legitimitását. Míg az EU intézményeknek most kell megszerezni ezt a jogot, a nemzeti kormányzatoknak kevésbé kell igazolniuk saját törvényességüket. Érthető tehát, hogy az EU élenjár a közösségi információk nyitottságának, transzparenciájának terjesztésében.

Az EU e témában készült szakmai értékeléseiből kétségtelenül kiérződik bizonyos „kisebrendűségi érzés”, elsősorban az Egyesült Államok helyzetével szemben. Az USA szabályozására és gyakorlatára, mindenütt mintaként hivatkoznak. A hozzáférhető irodalomból az kiderül, hogy a rugalmas szabályozás és jól kiépített infrastruktúra ott elsősorban a szövetségi szinten rendelkezésre álló információs vagyona vonatkozik. Bár átfogó leírást ebben a témában nem ismerünk, a szórványos megjegyzésekből az olvasható ki, hogy az egyes USA tagállamok saját kompetenciájukban meglehetősen divergáló gyakorlatot folytatnak. Nem talákoztunk olyan program leírásával, amely a tagállami szabályozások egységesítésére törekedett volna. Ebből következően az USA előnye nem a jobb koordinációból következik, hanem abból, hogy vélhetően az adatvagyon nagyobb hányada tartozik a szövetségi államigazgatáshoz. Ebből az is következik/het, hogy az EU az elmaradását az információs vagyon EU közösségi szintre való centralizálásával hozhatja be. Mindamelllett a soknyelvűség Európa számára kétségtelenül tartós hátrányt, többletköltséget jelent az információk terjesztésében.

Az 1.2.2. pontban már tárgyalt érvek közül az EU stratégia elsősorban a közösségi adatvagyon használatának alábbi három fő előnyét hangsúlyozza:

1. A társadalompolitikai érvek azt hangsúlyozzák, hogy demokratikus alapjogok közé tartozik, hogy a közvélemény szabadon hozzáférhessen a közsféra kezelésében lévő adatvagyonhoz. Több országban ezt a jogot már a sajtószabadságról szóló törvények is kimondják, majd azt megerősítik és pontosítják a közérdekű adatokhoz való hozzáféréstől szóló törvények. A tagországi szabályozásokkal a tanulmány 3. fejezete foglalkozik.
2. Gazdaságpolitikai érvek az állami adatvagyon üzleti hasznosításából származó előnyöket hangsúlyozzák. A gazdasági haszon jelentkezik azoknál a gazdálkodóknál, akiket a több, gyorsabb, és áttekinthetőbb módon nyert

információk segítenek a döntéshozatalban. Ezen a téren az európai vállalkozásoknak jelenleg jelentős többletköltségei merülnek fel a piac szegmentációja következtében. Az információk szabadsága az egységes piac kialakulásának egyik fontos feltétele. Számottevő költségmegtakarítás remélhető ettől, csökkentve az európai vállalkozásoknak a magasabb költségek miatt nemzetközi szinten elszenvedett relatív veszteségeit. Ugyanakkor az információs tartalomiparban tevékenykedő vállalkozások is komoly üzleti lehetőségeket látnak az állami adatvagyon továbbfeldolgozásában, az arra épülő értéknövelő szolgáltatások nyújtásában. Sőt, úgy tűnik, hogy az EU fejlesztési stratégiáját lényegesen befolyásolja az ebben érdekelt üzleti körök lobbi tevékenysége.

3. Az állami adatvagyon hasznosításának harmadik területe az információknak az államigazgatáson belüli átadása, közös hasznosítása. Ennek elsősorban az államháztartást érintő hatékonysági vonzatai vannak.

A politikai elkötelezettséget az információkhoz való hozzáférés mellett az EC szerződés 255. cikkelye fogalmazza meg.

A maastrichti szerződéshez mellékelt 17. nyilatkozat (declaration) a következőképpen fogalmaz: „A tanácskozásnak az a véleménye, hogy a döntéshozatali folyamatok áttekinthetősége erősíti az intézmények demokratikus jellegét és a közvéleménynek az intézményekbe vetett bizalmát. Ennek megfelelően a tanácskozás azt javasolja a Bizottságnak, hogy legkésőbb 1993-ban készítsen egy jelentést a Tanácsnak azokról az intézkedésekről, amelyekkel elősegíteni akarja, hogy a közvélemény hozzáférjen az intézményekben rendelkezésre álló dokumentumokhoz.” Ezt az elvi nyilatkozatot erősíti meg az 1993. október 25-én elfogadott – a demokráciáról, transzparenciáról és szubszidiaritásról szóló – állásfoglalás (ez is declaration), amely az elkötelezettség alátámasztására összefoglalja a Bizottság által a témában megtett intézkedéseket.

Az EU szabályozása, bár kiterjed a közösségi intézményekben található, a tagországoktól származó dokumentumokra is, de az EU politikája nem akarja felülírni a tagországok nemzeti szabályozását. Ezért továbbra is a tagországok joga eldönteni, hogy a tőlük származó információk közül melyek tehetők nyilvánossá.

1.3.2. Az EU Bizottság koordinációs tevékenysége a tagországok között

Az európai integráció fejlődése több tekintetben új kihívást támaszt a nemzetállami (közsféra) adatvagyonhoz való hozzáférés kérdésében. Magából az Unió méretéből és struktúrájából is következik, hogy akár az állampolgároknak, akár az üzleti felhasználóknak jóval nehezebb a hagyományos úton tájékozódni a saját adott környezetükön kívüli régiókban érvényes adminisztratív kérdésekről. Nagyban fékezheti az egységes piac kialakulását, elsősorban a termelési tényezők: a tőke és a munkaerő szabad áramlását, amennyiben hiányosak, vagy nehezen hozzáférhetők az információk a fogadó régióban érvényes gazdasági és államigazgatási (adózási, társadalombiztosítási, építési stb.) feltételekről. Ezen a téren az Unióra hárul az a feladat, hogy koordinálja a tagországokban folyó fejlesztési tevékenységeket az elektronikus kormányzat elterjesztése kérdésében.

A tagországokban az elektronikus kormányzat elterjedtségét a következő két mutatóval mérik:

- ⇒ Az alapvető nemzeti szintű információs szolgáltatások közül mennyi az online elérhető szolgáltatások aránya.
- ⇒ Mennyi online szolgáltatást vesznek ténylegesen igénybe az érintettek.

A tagországok képviselői kijelölték azt a 20 alapvető nemzeti szintű információs szolgáltatást, amely beleszámít a fejlettségi mutató mérésébe. Közülük 12 az állampolgárokat, 8 a vállalkozásokat érinti. A szolgáltatások elterjedését egy négy fokozatú skálán mérik:

1. A szolgáltatásról való tájékozódás lehetősége.
2. Egy oldalú kapcsolatfelvétel lehetősége.
3. Interaktív kapcsolat lehetősége.
4. A szolgáltatás hálózaton keresztül történő lebonyolítása, beleértve a fizetés és a teljesítés lehetőségét.

Az elektronikus kormányzat alapvető szolgáltatásai

A magánszemélyeknek nyújtott szolgáltatások	
1. Jövedelemadó bevallások, értesítések, ellenőrzés	
2. Munkaügyi központok állás kínálata	Ny
3. Társadalombiztosítási hozzájárulások és juttatások (a felsorolt négy fajta juttatás közül legalább háromra teljesüljenek e kritériumok): munkanélküliségi járulék és juttatás családi pótlék egészségügyi járulék és visszatérítés ösztöndíj	
4. Személyi azonosító igazolványok (személyi kártya, útlevelel és gépjárművezetői jogosítvány)	
5. Gépjármű-nyilvántartás (új, használt és import autók)	Ny
6. Építési engedélyek	
7. Rendőrségi bejelentések	
8. Közkönyvtárak (katalógusok elérhetősége, kereső rendszerek)	Ny
9. Anyakönyvi bejegyzések (születés, házasság, stb.)	
10. Jelentkezés felsőoktatási intézményekbe	
11. Lakhelyváltás bejelentése	
12. Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele (felvilágosítás kórházi szolgáltatásokról, előjegyzés)	
Jogi személyeknek nyújtott szolgáltatások	
13. Társadalombiztosítási hozzájárulások fizetése	
14. Vállalkozási adók fizetése és folyószámlák	
15. ÁFA fizetés és folyószámlák	
16. Cégbejegyzés	Ny
17. Statisztikai adatszolgáltatás	
18. Vámbevallások	
19. Környezetvédelmi engedélyezés	
20. Közbeszerzés	Ny

Ny= Nyilvános regiszterek és más nyilvános információk.

Ez a kérdéskör csak részlegesen tartozik az állami adatvagyon hasznosítása témájába, hiszen többnyire egyedi adatok közléséről, személyes interakciókról van szó. Bizonyos szolgáltatások esetén azonban maga a nyilvántartás nyilvános (közhitelű regiszter), így a szolgáltatás kiépítése nemcsak a saját adatok bevitelére nyújt lehetőséget, hanem egyben megoldja a más egységek adatairól való tájékozódást is. Tulajdonképpen a szolgáltatásnyújtás első fokozatát az adatbázishoz való online hozzáférés lehetőségének biztosítása képezi.

1.4. Az USA közösségi adatvagyon-politikájáról⁹

Az Egyesült Államokban 1970-ban hozták létre a Könyvtárak és Információs Tudományok Nemzeti Bizottságát (NCLIS), amely az államigazgatáson belüli, de független elnöki tanácsadó testület azon kérdésekben, milyen nemzeti politikát kell folytatni az USA lakosság információs igényeinek kielégítése céljából. A közelmúltban az USA elnökének készített jelentése a következő fő megállapításokban foglalja össze a jelenlegi helyzetet és fogalmaz meg ajánlásokat a jövőben folytatandó politikára.

A Bizottság főbb megállapításai:

- ⇒ Az Internetes formában elérhető információk nem érik el a lakosság egészét annak ellenére, hogy rohamosan fejlődnek az internetes indexálási, kapcsolati technikák. Még ezek mellett is olyan szakismereteket igényel az interneten való tájékozódás, amellyel a lakosság széles rétegei nem rendelkeznek.
- ⇒ Jelenleg nem tesznek különbséget a passzív és a proaktív információközlési lehetőségek között, ráadásul az egyes államigazgatási szervek eltérő gyakorlatot folytatnak abban a tekintetben, hogy az információk milyen körére biztosítják a könnyű elérhetőséget.
- ⇒ Nincsenek explicit módon számba véve az információközléssel kapcsolatban felmerülő költségek, azok beleolvadnak az államigazgatás általános költségeibe.
- ⇒ Léteznek ugyan olyan központosított kormányzati szervezetek, amelyek szakosított feladata a közösségi információk szolgáltatása, és ezek partneri kapcsolatban állnak bizonyos magánvállalkozásokkal, de a kapcsolat sok esetben esetleges, nincs garantálva a hosszú távú együttműködés. Nem kielégítő sem a kormányzaton belüli (és a szövetségi, állami és helyi közigazgatási szintek közti), sem a kormányzat és a profitérdekelt és nonprofit információ-szolgáltató szervezetekkel való együttműködés.

A jelentés a következő (más országok számára is megfontolandó) stratégiai ajánlásokat fogalmazta meg:

- ⇒ Legyen nemzeti célként megfogalmazva, hogy a közösségi információk stratégiai jellegű erőforrást jelentenek.
- ⇒ Kerüljön felállításra a Községi Információforrások Igazgatósága (Public Information Resources Administration, PIRA).

⁹ lásd NCLIS jelentés (2001).

- ⇒ Minden államigazgatási szervezet vegye be a feladatkörének meghatározásába (küldetésjelentésébe) az információ közzététellel kapcsolatos feladatokat.
- ⇒ Különítsenek el költségvetési forrásokat az információk közzétételére.
- ⇒ Dolgozzák át a közösségi Információs vagyona vonatkozó törvényt.
- ⇒ Állítsanak fel egy kongresszusi irodát az információs forrásokkal kapcsolatos kérdésekre.
- ⇒ Terjesszék ki a „Paperwork Reduction Act”-et a törvényhozó és bírói szervezetekre.
- ⇒ Támogassák az állami és helyi szinten történő közösségi információszolgáltatások fejlesztését.
- ⇒ Erősítsék a magánszektorral való partneri kapcsolatokat.
- ⇒ Kerüljenek felszámolásra azok az akadályok, amelyek a hátrányos helyzetű rétegeket sújtják a közösségi információkhoz való hozzáférésben.
- ⇒ Foglalkozzanak a könyvtárosok és más információ szolgáltatásban dolgozó szakemberek továbbképzésével annak érdekében, hogy hatékonyabban segíthessék a közösségi információk felhasználóit.

2. Meghatározások

Mint ahogy az a legtöbb új kutatási területre jellemző, az állami adatvagyon felhasználásának vizsgálatát is nagymértékben hátráltatja a fogalmak tisztázatlansága. Ez a hátráltató körülmény kevésbé tűnik ki a politikaalkotás szintjéhez tartozó anyagokból, a kellően körülhatárolt megfogalmazás hiánya viszont áthághatatlan akadályt jelent az információk használatát szabályozó törvények, rendeletek és egyéb jogszabályok kidolgozásakor. A címadó két alapfogalom egyikére sem, sem az információ, sem a közszektor fogalmára nem található kellően szabatos meghatározás. Sőt, a szakirodalom tanulmányozása alapján egyenesen az a következtetés vonható le, hogy nem átmeneti nehézségről van szó, nem csupán arról, hogy egyelőre nem sikerült kiérlelni a pontos meghatározást. Mindkét fogalom – jellegüknél fogva – nemcsak egyetlen értelemben használatos. A tanulmány ebben a fejezetben ezzel kapcsolatban vet fel néhány elvi kérdést.

Megnehezíti a fogalmi tisztázást, hogy a közösségi információkat – az információk előállításakor eredetileg kitűzött hasznosítási célhoz képest három, koncepcionálisan eltérő érvelés alapján kell mások számára is hozzáférhetővé tenni. Ezek:

- ⇒ Az információs szabadság, mint demokratikus alapjog biztosítása, és ennek részeként a közvélemény tájékoztatása a kormányzat tevékenységéről, a közpénzek felhasználásáról;
- ⇒ A közszektorban található információk üzleti célú hasznosítása és ezen keresztül az információs tartalomipar fejlesztése, valamint az információszerzés költségeinek csökkentése;
- ⇒ A rendelkezésre álló adatvagyon többcélú hasznosítása, megosztása az államigazgatáson belül, és ezen keresztül törekedni a közpénzekkel való takarékoskodásra.

A feldolgozott irodalomban nem talákoztunk olyan összehasonlító elemzéssel, amely megkísérelte volna összevetni a három felhasználási irányt abból a szempontból, hogy az adott célra milyen kritériumok alapján körülhatárolt és milyen kiterjedésű közszektorra vonatkozzon az információk nyilvánossága, illetve kedvezményes hasznosítása. Sőt, azt a felismerést, hogy az újrahaznosítás céljától függően kellene azt szabályozni, hogy milyen körben található információkra érvényesüljön a nyilvánosság, csak nagyon homályosan fogalmazzák meg.

A kutatás egyik tapasztalata, hogy a közszektor dokumentumaihoz való hozzáférést tárgyaló forrásanyagokban nem annyira az a feltűnő, hogy a jelenleg érvényes nemzeti jogszabályok eltérő értelmezést adnak

az információk, vagy azok hordozói vonatkozásában,

az információkat kezelő, vagy az információk vonatkozási területét jelentő közszektorra,

hanem inkább az, hogy ezek az értelmezések önmagukban nem kellően szabatosan meghatározottak és nem teljesen adekvátak a téma szempontjából.

2.1. Információk, dokumentumok

A tanulmányban sok esetben szinonimakén használjuk az információk, adatok és a dokumentumok elnevezést. Bár általános értelemben információkról beszélünk, amikor adatokról van szó, akkor többnyire a kvantitatív információkra (is) gondolunk. A dokumentum elnevezésen az információkat, az azokat tároló eszközökkel együtt értjük.

Az információ sajátos képződmény. Norbert Wiener megfogalmazása szerint „az információ információ, se nem anyag, se nem energia.” Létezését csak úgy lehet megfigyelni, ha az anyagi formában, vagy energiában megtestesül. Az informatikában általában a Shannon és Weaver által megadott információfogalmat használják. Ennek értelmében az információ „bármilyen értelmezhető jel”. Ezzel összhangban egy hír annál informatívabb, minél több új ismeretet ad az információ fogadójának. Ez az információfogalom azonban kifejezetten arra szolgál, hogy mérhetővé tegye a telekommunikációs eszközökön keresztül történő információátadást, értékmérőt adjon az információtovábbításhoz.

Ez az objektív fizikai mérőszám nem veszi figyelembe azt, hogy az információ a fogadó számára milyen szubjektív értelemmel, jelentőséggel bír. A kommunikációtudomány ugyanakkor az információ éppen ezen ismervét használja. Pontosabban felismeri ennek korlátjait, hiszen ebben az esetben az információt csupán a kommunikáció során lehet megragadni. Az információ fogalmára többnyire frappáns, de kevésbé egzakt megfogalmazásokat adnak, például azt, hogy az információ válasz a még fel sem tett kérdésekre. Ez egyben azt is jelenti, hogy az információ meghatározásakor nem tudunk elvonatkoztatni magától a kommunikációs rendszertől, és ebből következően az információra nem lehet egzakt, az adott viszonytól független meghatározást adni. Ugyanis az információt tautologikus módon, önmagával kellene meghatározni.

A közgazdaságtudomány sem tud kellően kiérlelt és egyértelmű definíciót adni az információ fogalmára: például míg a klasszikus elmélet szerint a tökéletes informáltság biztosítja a piaci egyensúly létrejöttét, addig az osztrák iskola szerint ellenkezőleg, az információk egyenlőtlen eloszlása segíti a piac tisztulását. Az ellentmondó felfogásokból tehát nem vezethető le egyértelműen az információk makrogazdasági értéke sem.

A kommunikációelmélet szerint az információt a hír fogadásának menetében lehet megfogalmazni. Ennek során meg kell különböztetni az információ

szintaktikai,

szemantikai

és pragmatikus

dimenzióját.

A szintaktikai dimenzió az információátadás menetével foglalkozik. Erre alkalmas a korábban már említett Shannon-Weaver féle információfogalom. A szemantikai

dimenzió az átvitt jelek értelmezésével foglalkozik. Ez erősen függ a hírközlő és a hír fogadója közti szubjektív viszonytól. A pragmatikus dimenzió is szubjektíven értelmezi az információkat, de nem annak értelme, hanem a felhasználási cél szerint.

Valójában ezt a pragmatikus szemléletet kell alapul venni a közösségi információk felhasználásának szabályozásakor. Az ezzel kapcsolatos immanens probléma tehát az, hogy a szabályozás függ a felhasználási céltól, attól függően eltérő módon célszerű azt kialakítani.

A kutatás során feldolgozott jogszabályok úgy kerülnek meg az információ fogalmának szabatos meghatározását, hogy mindössze azt a meghatározást adják, hogy az információ „minden olyan tartalom, amely bármilyen közvetítő anyagon tárolva van (papírra írva, elektronikus formában, hang, képi vagy audiovizuális módon tárolva)”. A hozzáférésről szóló nemzeti szabályozások egyike-másika említi a szóbeli információkat is. Nem világos, ezek közzététele hogyan értendő.

A közvélemény számára biztosított hozzáférés esetén a szabályozás többnyire dokumentumokról beszél. A nemzeti szabályozások a hozzáférést tekintve nem tesznek különbséget aszerint, hogy az információ milyen formában, milyen hordozón van tárolva. Ez a megállapítás többnyire explicit módon is megerősítést kap a jogszabályokban. Például: az Egyesült Királyságban a dokumentum az információ bármilyen formában való tárolása. Svédországban dokumentumnak neveznek bármilyen írott anyagot, képet, vagy olyan rekordot, amely olvasható, meghallgatható, vagy megérthető más, technikai eszközök segítségével. Spanyolországban a dokumentum lehet grafikus, hangis, vizuális, vagy bármilyen más anyagi formájú. A holland jogszabály szerint a dokumentum lehet írásos vagy más, adatot tartalmazó anyag.

Az Európai Bizottság Információs Társadalom Főigazgatósága által „A közszektor adatvagyonának hasznosítására kialakítandó keretek” 2002. 01. 21.-én közzétett munkaanyag (jogszabály-tervezet) a dokumentumokra a következő meghatározást adja:

„Dokumentum

- a) adathordozójától függetlenül (papírra írt (nyomtatott), vagy elektronikus formában, hang-, vizuális, vagy audiovizuális felvétel formájában) létező, bármilyen tartalom;
- b) bármely dokumentum bármely része.”

A dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító jogszabályok egyaránt vonatkoznak a közszefera által előállított, valamint a közszefera által gyűjtött (számára benyújtott) dokumentumokra. Vagyis minden olyan dokumentumra, amelyet harmadik fél állított elő, de a közszefera birtokában van. Ebben az értelemben a szabályozás szélesebb hozzáférési lehetőséget biztosít, mint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló magyar törvény. Az ugyanis „a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére- különösen az állami és önkormányzati költségvetésre, annak felhasználására, valamint az állami és önkormányzati vagyon kezelésére vonatkozó információ” nyilvánosságáról beszél. A nemzetközi szabályozás tehát jóval szélesebben értelmezi a nyilvános

dokumentumok körét. Azt ugyanis feltételezhetjük, hogy a közfeladatot ellátó szerveknél a saját tevékenységükre vonatkozó információk rendelkezésre állnak. A magyar szabályozás nem tér ki mindazon dokumentumokra, amelyek harmadik félről szóló adatokat tartalmaznak, de a közintézményekben található.

Bár a szakirodalomban nem találtunk erre vonatkozó elemzéseket, ennek ellenére kézenfekvő, hogy míg a közvélemény egyes rögzített dokumentumokhoz való hozzáférésben érintett, az üzleti célú felhasználások nem egyes dokumentumok, hanem adattömegek hasznosításában gondolkoznak.

Gellman hívja fel a figyelmet arra, hogy az USA-ban 1996-ban egészítették ki a FOIA¹⁰-t azzal, hogy megkülönböztették a hozzáférést és a közzétételt. Hozzáférés esetén a kérelmezőnek kell kezdeményeznie, a közzététel az információk külön kérés nélkül történő terjesztése, például az elektronikus hálózaton keresztül¹¹.

2.2. Közszektor, közösségi szektor, kormányzati szektor, állam

Az információ fogalmával kapcsolatban felvetettnél kevésbé elvont problémák merülnek fel azzal kapcsolatban, milyen intézményi, szervezeti körre vonatkozzon az információk nyilvánossága, illetve ingyenes, vagy kedvezményes feltételek mellett történő hasznosítása. Főleg az okoz értelmezési problémákat, hogy olyan fogalmakhoz, mint az állam, a kormányzat, a közszektor, akár az érvényes jogi, akár a szélesebben vett kulturális környezetben elkerülhetetlenül különféle értelmezések kapcsolódnak. Ennek következtében jellemzőek a szinonimák és homonimák, mindezt tetézzve a nyelvi, fordítási problémákkal. Jó példa erre, hogy a „public” jelző vonatkozhat a közszektorra (mint kormányzatra, vagy annál különféle értelemben szélesebb intézményi körre), ugyanakkor ezt a jelzőt használjuk az EU közösségi (a nemzeti kormányzatok feletti) szintjére is. Nyilvánvaló, ez az irodalomfeltáró kutatás önmagában nem lehet alkalmas arra, hogy megoldja a fogalmi problémákat, ami ráadásul két tényezőtől is ered: részint abból, hogy a hivatkozott források nem azonosan, részint abból, hogy nem kellően szabatos értelemben használnak bizonyos fogalmakat. Mindez megnehezíti a feldolgozott források összehasonlító elemzését. Ezért mindössze arra vállalkozunk, hogy ahol a felhasznált irodalomban található viszonylag egyértelmű fogalmi meghatározások, akkor azokat megkíséreljük rendszerezni, és kritikailag összehasonlítani.

A kérdés részben terminológiai, részben tartalmi. A terminológiai zavart az okozza, hogy az angol nyelvű szakirodalomban „public sector”-nak nevezett fogalmat magyarul hol az állami, hol a közösségi, esetleg közszektornak nevezzük. Maga az angol szakirodalom is félrevezető, hiszen más rokon szakterületek (például az államháztartási pénzügyek és statisztika) ezzel az elnevezéssel egy részben másként definiált intézményi (esetleg funkcionális vagy tevékenységi) kört jelölnek. Magyarul az állam elnevezést az államháztartási törvény a központi államigazgatás

¹⁰ Freedom of Information Act.

¹¹ Az USA szabályozása szerint, amennyiben egy dokumentumot legalább hárman igényeltek, akkor az adatgazda intézmény köteles azt feltenni a hálózatra.

kompetenciájába tartozó intézményi, vagyoni, gazdálkodási körre érti. Az államháztartási, közösségi jelzõt pedig az államháztartási pénzügyekben elõforduló fogalmakra tartjuk fent. Ezért javasoljuk, hogy az információk nyilvánosságáról beszélve, egyelõre munkadefinícióként a közszektor információiról beszéljünk.

Az egyértelmûség, és más értelemben már használt fogalmaktól való megkülönböztetés érdekében tehát javasoljuk

a közösségi információk forrásáról – általános értelemben – mint közszektorrról beszélni;

a kormányzat elnevezést a közpénzekbõl való kormányzati gazdálkodás áttekinthetõségét, transzparenciáját biztosító információk körére használjuk;

az állam elnevezést a központi kormányzat értelmében használjuk. Az állam a központi kormányzat kompetenciájába tartozó feladatok és források körére terjed ki.

A Zöld Könyv a következõ három osztályozási elvet kínálja fel a közszféra elhatárolására:

- ⇒ intézményi
- ⇒ funkcionális
- ⇒ finanszírozási

Hasonló osztályozási kritériumot a fiskális politika is alkalmaz, ott azonban más értelemben. A fiskális politika elsõsorban azt vizsgálja, milyen széles értelemben beszélünk a fiskális szabályozásról. Csak a szûken vett államháztartási gazdálkodásra kiterjedõen értelmezzük-e az állam keresletszabályozó szerepét, vagy beleértjük-e azon intézkedéseket is, amelyeket az államháztartási körön kívülre tartozó intézmények szolgáltatásai, tranzakciói, vagy ilyen pénzforrások felhasználása által hajt végre az állam.

Ebben a felfogásban az *intézményi elv* azt jelenti, hogy önálló (felelõsségû gazdálkodású, jogi személyiségû) egységeket sorolunk be vagy a köz-, vagy a magánszférába.

A *funkcionális elv* azt jelenti, hogy a közszférába tartozó jelenségek, tranzakciók alapján húzzuk meg a közszféra és a magánszféra határát. Ebben az esetben elõfordulhat, hogy egyetlen intézményen belül is lehetnek a közszférába tartozó és a magánszférát illetõ információk. (Ilyen eset áll elõ, ha a közszféra bizonyos feladatait a magánszférába delegálja. Ez gyakran elõfordul az oktatási, egészségügyi, infrastruktúra építés területén. Ilyenkor a feladatot ellátó magánintézménynek csak a közfeladatot ellátó része tartozik a közszférába.) A funkcionális elv alkalmazása azt is feltételezi, hogy eldönthetõ, mit is tekintünk közösségi feladatnak.

A *finanszírozási elv* érvényesítése esetén a közszférába tartozik minden olyan tevékenység, amelyet közpénzek (végsõ esetben adóbefizetések) fedeznek. Ez a szemlélet annyiban tér el a funkcionális elvtõl, hogy nem a feladat természete, hanem a finanszírozás módja szabja meg, hol húzzuk meg a közszféra határait. A

finanszírozási mód valamivel egyértelműbb, kezelhetőbb elhatárolást ad, mint a funkcionális megközelítés.

A funkcionális és a finanszírozási elv közti szemléleti eltérést példázza, hogy lehet állami feladatokat úgy is ellátni, hogy a jogszabályok írják elő az öngondoskodást. Tipikusan ilyen a kötelező gépjármű felelősség-biztosítás: ez magánpénzekből finanszírozott állami feladat. Vannak olyan országok, ahol az egészségügyi ellátás is ilyen módon (kötelező magánbiztosításokból) van finanszírozva.

A közösségi információk használatával való összefüggésben annyiban releváns az a kérdés, hogyan húzzuk meg a fiskális politika körét, hogy ez megadja azon információkat, amelyeket közérdekűnek kell nyilvánítani ahhoz, hogy biztosítsuk az államháztartási gazdálkodás átláthatóságát, transzparenciáját.

A nemzetközi gyakorlat szerint az információk nyilvánossága kiterjed minden a közszektorban fellelhető dokumentumra. (leszámítva a hozzáférés adatvédelmi indokokból való korlátozását). A közérdekű adatokról szóló magyar szabályozás viszont a közfeladatokat ellátó szervek tevékenységére vonatkozó információk nyilvánosságával foglalkozik. Az eltérő szemléletből következően a nemzetközi gyakorlatban használt „public sector” minden esetben csak teljes intézményekre, vagy azok szervezeti egységeire vonatkozhat, hiszen az információ kezelőjeként, tulajdonosaként csak adminisztratív, szervezeti egységeket lehet nevesíteni.

Az előzőekből következően, amennyiben a közszektor adatvagyonra a közszektorban található adatokra terjed ki, akkor a besorolási, osztályozási egységek mindig csak intézmények, szervezeti egységek lehetnek. Legfeljebb ezeket lehet aszerint osztályozni, hogy

- ⇒ csak a jogi értelemben vett államháztartást soroljuk-e ide (ez felel meg a „public authority” fogalmának);
- ⇒ vagy ezen túlmenően a közszektorba sorolunk-e minden egyéb olyan szervezetet, amelyeket
 - vagy – finanszírozási szemléletben – nagyrészt adóforrások finanszíroznak (ilyenek például a közalapítványok),
 - vagy azokat az intézményeket, amelyeket bizonyos preferenciális jogszabályok kivonnak az általános versenyszabályozás hatóköre alól (ilyenek például az állami fejlesztési bankok).

A Zöld Könyvre adott válaszok összefoglalója a következőképpen fogalmaz:

„A válaszadók többsége felismerte, hogy a további eszmecsere előfeltételét képezi, hogy egységes értelmezést adjunk a közszektor (public sector) fogalmának; ez szabja meg ugyanis azt, milyen körre kell kiterjeszteni bármilyen európai szintű cselekvési kezdeményezést. A legtöbb észrevétel azt javasolta, hogy viszonylag széles körben értelmezzük a közszekort. Többen úgy gondolták, hogy erre legjobban a finanszírozási alapon való meghatározás alkalmas, vagyis a közösségi intézmények azok a szervezetek, amelyek működését közpénzek finanszírozzák, és

ezért nincsenek kitéve a piaci feltételeknek. Másoknak az volt a véleménye, hogy a funkcionális megközelítés, vagy a Zöld Könyv által ajánlott három kritérium (intézményi, finanszírozási, funkcionális) valamilyen kombinációja alkalmasabb arra, hogy lefedje az Európa szerte igen eltérő terjedelmű közszekort. Néhány olyan válaszadó is akadt, akik ellenkezőleg, a szűkebben vett közszekor mellett érvelt. Erre a célra az intézményi, jogi meghatározás tűnik a legalkalmasabbnak.”

A Zöld Könyv hozzászólói az információs tartalomipar versenyhelyzete alapján keresik a határt a köz- és piaci feltételek mellett működő intézmények között. A funkcionális megközelítés azon szervezeteket javasolja a közszektorba sorolni, amelyek nincsenek kitéve az információs piac versenyének. Miután az ilyen információk gyűjtése és feldolgozása során nem kell betartani az információs tartalomiparra vonatkozó szabályozásokat, és nem kell viselni ezeket a költségeket, ezért jogos, ha az ilyen módon rendelkezésre álló információkat a társadalom szabadon használhatja. Megjegyzendő, elhangzottak olyan vélemények is, amelyek az ingyenes hozzáféréssel szemben azt vetik fel, hogy közel sem biztos, hogy azok élvezik a közpénzekből, vagy közsabályozás által elrendeltem gyűjtött információk ingyenességét, akik erre valóban jogosultak lennének. Az ingyenes alapinformációk tovább-feldolgozásából realizált többletprofitot jellemzően az információs tartalompiaccon monopolhelyzetben lévő multinacionális vállalatok realizálják.

A magyar szabályozás szélesen, nemcsak a költségvetési intézményekre szűkítve értelmezi a közfeladatot ellátó szervezetet, viszont nem vonatkozik a nyilvánosság azokra a dokumentumokra, amelyek ezen szervek kezelésében vannak, de nem ezek tevékenységére, feladataira vonatkozó információkat tartalmaznak. A közérdekű adatok és információk nyilvánosságáról szóló törvény „az állami és helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy tevékenységére – különösen az állami és önkormányzati költségvetésre, annak felhasználására, valamint az állami és önkormányzati vagyon kezelésére vonatkozó információk”-ra terjed ki. Vagyis, eltérően a nemzetközi gyakorlattól nem az adatok kezelőit definiálja, hanem azt, milyen intézményi kör tevékenységére vonatkozó adatokról van szó. A magyar szabályozás a közfeladatot ellátó szervek tevékenységére vonatkozó információkat tekinti nyilvánosnak, azaz a tevékenység jellegét használja kritériumként, és nem az intézmények kezelésében lévő információkról rendelkezik.

A közszektor elhatárolásához támpontot adhatnak a kormányzati pénzügyi elszámolások, statisztikák készítéséhez kialakított nemzetközi módszertani szabványok. A továbbiakban ezek alapelveit ismertetjük.

Államháztartás

A közszféra körülhatárolásakor kiindulópontot jelenthet a jogi értelemben vett államháztartás köre. Ezt a törvények minden országban egyértelműen szabályozzák. Ezek jelentik azt a legszűkebb kört, amelyre (vagy a magyar értelmezésben, amelyről) az adatok nyilvánosak.

Kormányzati szektor

A kör kibővítésében segítséget adhatnak a legújabb, nemzetközi szinten elfogadott statisztikai módszertanok.

Közülük

- ⇒ az 1995-ös ESA¹²,
- ⇒ ennek a kormányzati elszámolásokra vonatkozó kiegészítő D+D kézikönyve¹³,
- ⇒ valamint a most kiadás alatt lévő GFS¹⁴ kézikönyv

hosszas módszertani egyeztetések után alakították ki a saját, egymással összhangba hozott kormányzati szektor fogalmukat. Ezek a módszertanok elsősorban a reálgazdasági folyamatok szempontjából strukturálják a gazdaságot, és ebből a szempontból határolják el a nem-piaci termelést folytató, és a kormányzat által irányított közszektor. Ez az elhatárolás kevésbé adekvát a közösségi információk fellelési helyét tekintve. Az információ-előállítás többnyire más közösségi szolgáltatások kiegészítő tevékenységeként jelenik meg, és nem önállóan kimutatott tevékenységként. Ugyanakkor a statisztikai módszertanok érdeme, hogy szakítottak azzal, hogy a hagyományos, jogi értelemben vett államháztartási intézményi köre szűkítsék a közösségi gazdálkodás körét. Az, hogy elveket adtak a kormányzati szektor elhatárolásához, ösztönzést adtak ahhoz, hogy más területeken is újragondoljuk, az adott kérdés szempontjából hogyan kell definiálni a közszektor körét.

A statisztikai módszertanok alapvetően intézményi megközelítést alkalmaznak, de kiterjesztve az államháztartásnak a nemzeti jogszabályokban (az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó törvényekben) használt fogalmát. A kormányzati szektorba sorolják mindazokat az intézményeket, szervezeti egységeket, amelyek

- ⇒ gazdálkodásának stratégiai kérdéseiben a kormányzat dönt,
- ⇒ valamint amelyek költségeit túlnyomórészt (az ESA szerint több mint 50 százalékban) nem a piaci árbevétel fedezi, hanem közpénzek.

Ezek a szervezetek jellemzően nem-piaci szolgáltatásokat nyújtanak, vagy a jövedelmek újraelosztását végzik. Arra is kitérnek a kézikönyvek, mely esetben kell a termelést nem-piacinak tekinteni. (Például az iskolákat, vagy kórházakat, amelyek teljesítmény arányos finanszírozásban részesülnek a költségvetésből, úgy kell tekinteni, mintha nem piaci-termelést folytatnának, annak ellenére, hogy az árbevételük arányos a kibocsátás mennyiségével.) A nem piaci jelleg a finanszírozás módjára vonatkozik és nem arra, hogy milyen, a piaci versenyt kikerülő sajátos szabályozás vonatkozik ezekre az intézményekre (tehát nem azonos a Zöld Könyvre adott válaszokban megfogalmazott kritériummal).

¹² European System of Accounts.

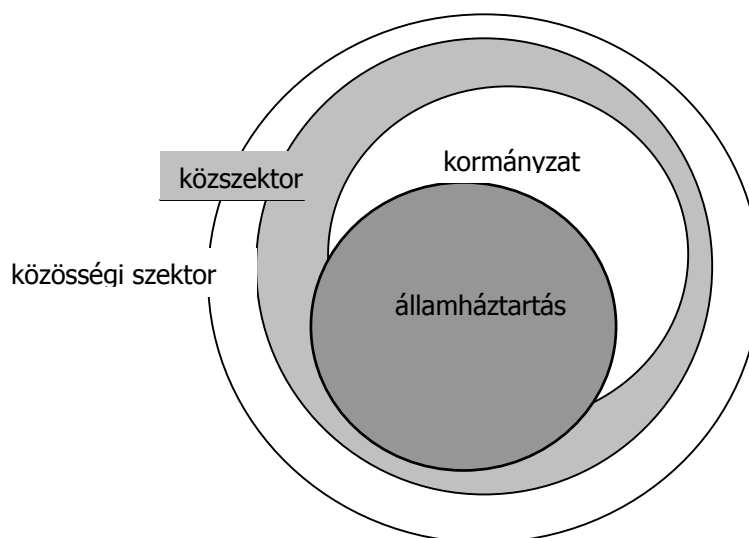
¹³ Manual on Government Deficit and Debt.

¹⁴ Manual on Government Finance Statistics.

A kormányzati szektor lehet részben szűkebb, részben bővebb, mint az államháztartás. Szűkebb annyiban, hogy nem tartalmazza azokat a piaci termelőket, amelyek – bizonyos megfontolásokból – a jogi értelemben vett államháztartás körében maradnak. Ilyenek lehetnek például bizonyos kommunális feladatokat piaci alapon végző, az önkormányzatoktól szervezetileg nem levált egységek (vízművek, építőipari részlegek, stb.). Bővebb annyiban, hogy ide sorolandók mindazok a szervezetek (vagy azok egy része), amelyek tevékenységét közvetlenül, vagy közvetve, de több mint 50 százalékban közpénzek finanszírozzák. Ilyenek például a közalapítványok és más közpénzekből működő non-profit intézmények. Többnyire a kormányzati szektorba tartoznak az állami vagyon menedzselését végző szervezetek (az állami vagyon privatizációjával, az államadósság menedzselésével foglalkozó szervezetek) még akkor is, ha azok vállalati, vagy pénzügyi formában működnek. A statisztika viszont nem sorolja a kormányzati szektorba a politikai pártok, egyházak tevékenységét még akkor sem, ha azokat nagyrészt közpénzek tartják fenn.

Közösségi szektor

A kormányzati szektoron kívül ez felöleli mindazokat a vállalkozásokat, amelyek többségi közösségi tulajdonban vannak. „Sok esetben a fiskális elemzés hiányos lenne a köztulajdonban lévő vállalkozásokra és kvázi-vállalkozásokra vonatkozó statisztikák nélkül. Például a köztulajdonú vállalatok vagy kvázi-vállalatok az őket tulajdonoló kormányzati egység megbízásából tevékenykednek. Különböző ilyen tevékenység képzelhető el. Például gyakran ezek a vállalatok olyan kormányzati tevékenységet végeznek, mint például bizonyos gazdasági alanyoknak a piaci kamatnál kedvezőbb hiteleket nyújtanak, vagy egyes felhasználóknak az elektromos áramot a piaci árnál olcsóbban adják... Statisztikai adatokra szükség van az államháztartás és a köztulajdonban lévő vállalatok közötti műveletekre vonatkozóan...”.¹⁵



¹⁵ GFS 2.51-2.52. para.

Az információk nyilvánosságát tekintve elvben lehet, a gyakorlatban nem érdemes megkülönböztetni a központi és a helyi szintet. Lényeges viszont abból a szempontból, hogy kinek a feladata a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása.

A legfrissebb definíciók

Az EU kezdeményezései törekszenek arra, hogy a jogi értelemben vett intézményi lehatárolásnál szélesebben értelmezzék a közszektor. A hozzáférést szabályozó anyagok a közbeszerzési törvényben használt elhatárolást ajánlják:

A közösségi szektor a közbeszerzési szabályok szerinti értelmezése¹⁶ szerint azok az intézmények tartoznak ide, amelyeket

- a közérdek specifikus igényeinek kielégítése céljából alapítottak,
- nem üzleti érdekeltség alapján működnek,
- jogi személyiségűek,
- nagyrészt állami, vagy helyi önkormányzati forrásokból gazdálkodnak,
- minden olyan szervezet, amelynek felügyelő testületében többségben vannak az állam által kinevezett személyek.

Mint már említettük, más országok nemzeti szabályozása az adatok kezelőire vonatkozik. Ebben az értelemben csak intézményi, szervezeti meghatározás használható. Más kérdés, hogyan húzzuk meg ezt az intézményi kört, a jogi értelemben vett államháztartás körét finanszírozási, vagy funkcionális szempontok alapján bővítjük (de minden esetben egész intézmények bevonásával). Hollandiában jelenleg tervezik, hogy a közösségi információkhoz való hozzáférést, mint állampolgári jogot az alkotmány szintjén deklarálják. Az előkészítő munka során azt is felismerték, hogy a kérdés exponálása óhatatlanul felveti azt a kérdést, milyen kört ölel fel a közszféra, és milyen dokumentumok nyilvánosságát kell aktívan is biztosítani. A jelenlegi elképzelések szerint az információk nyilvánossága a „hatósági” (authority) intézmények adataira vonatkozik, beleértve a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás intézményeit. Ugyanakkor a „kormányzatnál rendelkezésre álló információk”-at igen szélesen értelmezik. Ide tartoznak például a kormányzati szervek által megrendelt kutatások eredményeit bemutató tanulmányok. „Az információk nemcsak az írott anyagokat jelentik, hanem minden elektronikus információt, sőt a szóbeli megállapodásokat is.”

Az Európai Bizottság Információs Társadalom Főigazgatósága által „A közszektor adatvagyonának hasznosítására kialakítandó keretek” 2002. 01. 21.-én közzétett, korábban már hivatkozott munkaanyaga a „public sector bodies”-ra, magyar fordításban a közszektor szervezeteire a következő meghatározást adja:

„A közszektor szervezetei közé tartoznak a központi állami, regionális és helyi államháztartási szervezetek (kölségvetési intézmények), a közjog által szabályozott

¹⁶ Forrásanyag: EU közbeszerzésekről szóló irányelve, 92/50 (1992. június 18.).

szervezetek, egy vagy több államháztartási szervezetből, vagy a közjog által szabályozott szervezetből létrejött egyesülés (association).

„A közjog által szabályozott szervezet” (body governed by public law) minden olyan szervezet,

- (a) amely meghatározott közérdek teljesítésére jött létre és nem üzleti, vállalkozási módon működik¹⁷
és
- (b) jogi személyiség,
és
- (c) főképp az állam, regionális vagy helyi államháztartási szervezetek, vagy más, a közjog által szabályozott szervezetek finanszírozzák; vagy a felügyeletét ilyen szervezetek látják el; vagy olyan igazgatói, vezetői vagy felügyelő bizottság irányítja, amely tagságának többségét az állam, regionális vagy helyi hatóságok vagy más, a közjog által szabályozott szervezetek nevezik ki.”

A meghatározás tehát a hagyományos államháztartási intézményi körnél (a magyar gyakorlatban ezeknek a költségvetési intézmények felelnek meg) szélesebben értelmezi a közszektor szervezeteit. Együttesen veszi figyelembe

- ⇒ a közérdek teljesítésére való utalással a funkcionális,
- ⇒ az állam által delegált felügyelettel az irányítási,
- ⇒ valamint a finanszírozási szempontokat.

Fontos hangsúlyozni, hogy lényegében két kritériumot kell teljesíteni: a közérdeknek való megfelelést, valamint a finanszírozási és az irányítási kritérium közül legalább az egyiknek kell fennállnia.

A meghatározás első megközelítésben kellően szabatosnak tűnik, valójában nem az. A közérdek teljesítésére, illetve a nem-üzleti jellegre való hivatkozás igen képlékeny meghatározás. További pontosításként javasolandó, hogy az üzleti nem üzleti jelleget ne a gazdálkodási forma szabja meg, hanem az, hogy a közszektorba tartozó tulajdonos elvárja-e, hogy a befektetett tőkéje megtérüljön, vagy sem. Ezt az elvet alkalmazza egyébként az EU statisztikai rendszere akkor, amikor az állami tőkejuttatásokat osztályozza. Amennyiben nem várható a befektetett tőke megtérülése, akkor a tőkeátadás támogatásnak minősül. Ha viszont várható a tőke megtérülése, akkor a tőkeátadás pénzügyi műveletet jelent.

¹⁷ „established for the specific purpose of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character”.

Az elhatárolás abból a szempontból jelentős, hogy mely intézményi körre vonatkozzon a gazdálkodás átláthatósága. Ne fordulhasson elő az az eset, hogy a –
puhán megfogalmazott – üzleti jellegre való hivatkozással a közpénzek felhasználására vonatkozó információk kikerülhessenek a közszeaktor adatai közül.

3. Információs szabadság: a közszektor adataihoz való hozzáférés szabályozása

Az állami adatvagyon az állami feladatok ellátása során keletkező információkat, illetve az állam által működtetett adatbázisokban tárolt adatok együttesét jelenti. A nyilvános hozzáférés megengedését, sőt elősegítését egyfelől az indokolja, hogy az állam tevékenységének átláthatósága a modern demokráciák egyik alapelve. Másfelől az a körülmény hozható fel a közszektor adatainak nyilvánossága mellett, hogy az információk gyűjtését – közvetlenül, vagy közvetve – közpénzek (adóbevételek) finanszírozzák, illetve a magánszektorban az állam számára történő adatszolgáltatását kötelező jogszabályok, törvények írják elő.

Az információs szabadság, mint demokratikus alapjog elismerése mellett a közszféra adataihoz való hozzáférés lehetőségének megteremtését újabban még két érv erősíti:

- ⇒ egyfelől az, hogy az információkhoz való hozzájutás tényleges érvényesülése fontos eszköze a nyitott kormányzásnak. Ennek deklarált célja, hogy bárki megismerhesse a kormányzat működését, beleláthasson a döntéshozatali folyamatba. Túlmegy azon a már általánosan alkalmazott gyakorlaton, hogy a kormányzat feladata a döntések eredményeinek nyilvánossá tétele. A közszféra adataihoz való hozzáférés érvényesítése - új megközelítésben – kiterjed a döntés-előkészítés során készülő dokumentumokhoz való hozzáférésre is. Még általánosabban fogalmazva, a hozzáférés szabadsága azt a kikényszeríthető jogot jelenti, hogy mindenkinek joga van a kormányzati dokumentumokba betekinteni, azokat lemásolni, részt venni a közigazgatási tanácskozásokon, és bejutni a kormányzati intézményekbe;
- ⇒ másfelől a hozzájutás egyenlőségének biztosítása csökkentheti azt a társadalmi szakadékot, amely egyébként egyre szélesedik, az informatikai eszközök igénybevételével történő kommunikációk gyakorlása, vagy az abból való kirekesztettség következtében.

Az információs szolgáltatások elterjedésével a jog, különösen a közigazgatási jog új kihívásokkal szembesül. Azok a változások, amelyek a társadalom információs és informatikai fejlődését jellemzik, megjelennek a hatóságok és az állampolgár viszonyában is.

Az állampolgárok ki akarják használni az egyre szélesedő információs lehetőségeiket. Ennek következtében felvetődik, vajon milyen jogaik vannak, hogy az állami szervektől, közhatóságoktól információkat szerezhessen? Milyen jogi alapokon nyugszik a kommunikáció az állampolgár és a közigazgatási hivatalok között? Különösen fontos kérdés az információs társadalomban, hogy miképpen érvényesül a demokrácia a közigazgatási eljárásban.

Általánosságban megállapítható, hogy a fejlett országok demokratikus alkotmányai megfelelő kiinduló pontul szolgálnak azokhoz a részletekbe menő szabályokhoz, amelyek rendezik a hozzáférést az állami és önkormányzati szervek birtokában lévő információkhoz, valamint az információk terjesztését.

Az információ igénylése és nyújtása kapcsán elsősorban érdekek érvényesítéséről van szó, mind a magánszemélyek, mind pedig a közhatóságok részéről. A jogi szabályozás célja, hogy terelje az eltérő érdekek érvényesülését.

a) Az állampolgár (az egyén) számára azért fontos, hogy kellő információkkal rendelkezzen, mert az információ az előfeltétele annak, hogy a közigazgatási eljárásban (ügy)félként egyáltalán részt vehessen. (A részvételhez informálódási jogokkal kell rendelkeznie, mint például az aktákba való betekintés joga, a közigazgatási szerv tájékoztatási kötelezettségének igénylése, a közigazgatási határozat tartalmának megismerhetősége.)

b) Az állami és helyi hatóság érdeke az információgyűjtés és az információ szolgáltatás eljárási rendjének szabályozása. Különösen fontos annak pontos meghatározása, hogy hol húzódnak az adott igazgatási szinten érvényesülő, illetve érvényesítendő jogok és kötelezettségek határai.

A modern közigazgatási jog alapja az információ.¹⁸ Természetesen a közigazgatási eljárásjogi szabályok korábban is tartalmaztak rendelkezéseket az információ kezeléséről, a hatóság és az ügyfél közötti kommunikációról, de az utóbbi idők technikai és társadalmi változásai (például az Internet térhódítása) szükségessé tették e jogterület szabályainak átalakítását is. A szabálmódosítási folyamat fontos része a közjogi információs rend kidolgozása, annak érdekében, hogy a közigazgatási jog a kommunikáció terén eleget tegyen hatósági szabályozó funkciójának.

3.1. Információigazgatási jogi alapelvek

Az állampolgárok és az igazgatási szervek közötti kommunikációt rendező közigazgatási szabályozást nevezhetjük információigazgatási jognak.¹⁹ E jog alá sorolhatók azoknak a viszonyoknak a keretszabályai, amelyek az állampolgárok hivatalos információk iránti igényét, érdekeinek érvényesítését rendezik:

A hatóság információkat kezel, döntéseket hoz arról, hogy az információkat közzéteszi-e, továbbítja-e, vagy éppen titkosnak minősíti, amivel megakadályozza, hogy a közösség hozzáférhessen.

Az állampolgárok érdeke viszont az, hogy a hatóságtól információkhoz jussanak, és az információkért lehetőleg ne kelljen fizetniük. Ugyanakkor az állampolgárok érdeke az is, hogy a hatóság rendelkezzen a szükséges információkkal, kezelje azokat, és megismertesse velük.

Az információigazgatási jog jogokat és kötelezettségeket tartalmaz, valamint meghatározza a jogok és kötelezettségek alkalmazásának határait. Az állampolgárok az igazgatási szervvel folytatott kommunikáció során passzív és aktív szerepet egyaránt játszhatnak. Az információigazgatási jog jelentősége abban rejlik, hogy

¹⁸ Kugelmann, Dieter: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers – Tübingen – Mohr Siebeck 2001. 2. oldal.

¹⁹ Kugelmann, Dieter id. mű Bevezető.

szubjektív és objektív érdekeket kapcsol össze a kommunikáció serkentése, vagy éppen megakadályozása érdekében.

Az információigazgatási jog középpontjában az állampolgár információhoz való joga áll az állami, közhatósági szervvel szemben.²⁰ E jogterület lényegében három lépésben alapozható meg:

- ⇒ az elméleti és alkotmányos keretfeltételek tisztázása;
- ⇒ az információigazgatási jog jogi normáinak vizsgálata konkrét tartalmuk és felépítésük figyelembevételével;
- ⇒ az egyént az információkra vonatkozóan megillető jogok általános alapszerkezetének rögzítése, tekintettel más területeken hatályos hasonló jogi szabályozásra, ill. jogelvekre.

Az állampolgárt megillető információs jogoknak a demokratikus jogállam alapszabályaiban, azaz az alkotmányban kell gyökerezniük. Az alapjogok érintenek eljárásjogi funkciókat is, amelyekből levezethetők az információkkal kapcsolatos közigazgatási szabályok is, mindenekelőtt a közigazgatás eljárási jogi rendelkezéseinek az alkotmányos elveknek és jogi normáknak megfelelő alkalmazása. A demokratikus alapelvekből következik, hogy a közigazgatásban az információ szolgáltatására és a kommunikációra alkalmazott szabályokra is e demokratikus elveket kell érvényesíteni. A közigazgatási eljárásban mindig az a demokratikus jogállamiság megnyilvánulása, hogy a hatóságoktól elvárható, hogy garantálják az információkhoz való hozzáférést, amelyek fölött rendelkezési joggal bírnak. A bíróságok a jogvitákban is olyan értelmezési gyakorlatot követnek, amely a minél szélesebb körű kommunikációból és információval való ellátás követelményéből indul ki. Az információhoz való jog tehát az alkotmányos jogokon alapuló eljárási jog a legtöbb ország nemzeti jogában. A jogállamiság megnyilvánulása, hogy e jog korlátozása végső soron az egyén alkotmányos jogainak sérelmét idézheti elő.

A kommunikációban egyrészt az állampolgárok (ügyfelek) vesznek részt, másrészt a közhatóság. A kommunikáció közigazgatási jogi szabályozása jogokat és kötelezettségeket jelent.

A hatóságnál elsősorban az információnyújtás kötelezettsége jelenik meg, de megnyílik számára a lehetőség, hogy az információmozgást befolyásolja, illetve a hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásához gyűjtsön, használjon fel értesítéseket.

Az állampolgár első lépésként jogot formálhat arra, hogy a hatóságnál ügyében keletkezett iratokba betekinthesse és tájékoztatást kérjen. Éppen az iratokba való betekintés teszi lehetővé, hogy e jog kiterjeszhető legyen más információkhoz történő hozzáférésre is. A tájékoztatás kérése lényegében egy kiterjedt, demokratikus információs jogosítvány kezdeti formája, amely felerősíthető olyan joggá, mely szerint a hatóság kötelezhető lenne arra, hogy az állampolgárral

²⁰ R. Pitschas, Die Verwaltung & 3 (2000), 113. o. az informált polgár „tudáshoz, ismerethez való jogáról” beszél.

kommunikációt folytasson. Ennek következtében az állampolgár nemcsak információkat követelhetne a hatóságtól, de segítené is annak munkáját azzal, hogy ellátná a hatóságot olyan információkkal, amelyeket olyannak vél, hogy elősegíthetik ügyében a hivatalos döntéshozatali eljárását. Ezt a jogot a „meghallgatás” jogának lehetne nevezni.

A nemzeti jogok tanulmányozása alapján általánosságban leszögezhető: az alapjogok, alkotmányok nem tartalmazznak közvetlen szabályozást a hatóságokkal szemben érvényesíthető információs jogokra nézve. Az ilyen jogosítványok csupán az alapjogok eljárásjogi funkcióiból deriválhatók. Ezen jogok szubjektív joggá való formálása már a jogalkotó feladata. Ő teheti meg, hogy törvények formájában szabályozza az információhoz történő hozzáférést, valamint a hatóság és az állampolgár közötti kommunikáció egyes eljárási formáit.

A magyar közjogi információs rend kialakításához jó támpontot nyújthatnak egyrésztől más államok nemzeti jogában szereplő jogi normák, illetve az ezekre épülő judikatúra, másrésztől az Európai Unió jogharmonizációs tevékenysége.

3.2. A nemzeti szabályozások jellemzői

Amint a 2. fejezetben a fogalmi kérdések tárgyalása során már szó volt róla, a nemzetközi gyakorlatban a magyar értelmezéstől meglehetősen eltérő nézőpontból értelmezik az adatok nyilvánosságát: a mértékadó nemzetközi jogszabályok nem a közszektor tevékenységére vonatkozó, hanem a közszektorban található dokumentumok nyilvánosságát fogalmazzák meg. Ez jóval szélesebb körű információtömeget jelent.²¹ Másik jellemzője a jelenleg érvényes szabályozásoknak, hogy azok jórészt az információs társadalom megjelenése előtt keletkeztek, ezért nem veszik, nem vehetik kellőképpen figyelembe az elektronikus eszközökben azóta bekövetkezett fejlődés által felvetett új problémákat. Néhány országban megtörtént a szabályok olyan jellegű korszerűsítése, hogy azok, lehetőség szerint, kitérjenek az adatbázisokba rendezett közérdekű adatok használatának egyes speciális problémáira²².

Az állami adatvagyonhoz való hozzáférést sehol sem képes egyetlen jogszabály teljes egészében, mindenre kiterjedően elrendezni. Ehhez

²¹ Feltételezhető ugyanis, hogy a közszektor tevékenységére, gazdálkodására vonatkozó információk a közszektorban mindig fellelhetők. A közszektor ezenkívül még számos más dokumentumot is birtokol. Ezekre vonatkozóan a közérdekű adatokról szóló 1992. évi LXIII. törvény csupán úgy rendelkezik, hogy "az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv ... rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszi a tevékenységükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó adatokat." Nem rendelkezik azonban a törvény arról, hogy a szervezetek birtokában lévő összes adat is nyilvános.

²² Lásd ezzel kapcsolatban a francia szabályozást, illetve az új-zélandi adatvédelmi törvénynek a közhitelű (nyilvános) regiszterekhez elektronikus úton való hozzáféréseinek lehetőségét szabályozó cikkelyeit.

- ⇒ túl szerteágazó az állami adatvagyon kategóriájába tartozó információk köre, jellege,
- ⇒ még nem elég kiforrottak a jogi szabályozást megalapozó elvek,
- ⇒ gyorsan és előre nem látható módon változnak az információk felhasználásának módja, különös tekintettel az informatikai eszközök által nyújtott lehetőségekre.

Több nemzeti szabályozásban vannak olya kitételek, amelyek eltérő módon rendelkeznek bizonyos szektorális információk közzétételéről. Ahol ez nincs is kimondva, de értelemszerűen a hozzáférés szabadsága nem terjedhet ki, egy az egyben:

- ⇒ sem a közhitelű nyilvántartásokban (public register) tárolt adatokra,
- ⇒ sem az állami archívumok (film, zene, könyvtárak, stb.) anyagaira.

A hozzáférés lehetőségéről szóló törvények az országok többségében nem régi keletűek. Jórészt a 20. század hatvanas éveiben születtek meg az első, erre vonatkozó jogszabályok. Kivételt képez ebből a szempontból Svédország, ahol az első törvényt 1766-ban alkotta meg a Riksdag²³. Az első jogszabályok inkább a sajtószabadság biztosítását célozták azáltal, hogy a sajtó tájékoztathasson a köz ügyeiről, mint azt, hogy az átlagállampolgárok közvetlenül hozzáférhessenek az állam tevékenysége során keletkező dokumentumokhoz.

A jogszabályokat időközben többször átdolgozták, módosították, figyelembe véve az adatok körének bővülését és különösen azt, hogy az informatikai eszközök robbanásszerű fejlődése, a könnyen kezelhető adatbázisok elterjedése teljesen új perspektívákat nyújtott az információk elérhetősége és tovább-hasznosítása terén. Az átdolgozások azt is lehetővé tették, teszik, hogy az új változatok pontosabb, szabatosabb módon fogalmazzák meg az állam, az információk, dokumentumok fogalmát és differenciáltabban értelmezzék a felhasználás célhoz kötöttségét.

Az EU tagországokban jelenleg igen változatos módon szabályozzák az állami adatvagyonhoz való hozzáférés lehetőségét. Vannak olyan országok, ahol a hozzáférés lehetősége általános, legfeljebb bizonyos állambiztonsági érdekek korlátozzák a hozzáférést. Az országok többségében a hozzáférés lehetősége mindenkire egyformán érvényes, más országok csak a saját állampolgáraiknak biztosítják ezt a jogot.

Az EU 15 tagországa közül 11-ben létezik kellően általános jogszabály az adatokhoz való hozzáférésről²⁴. Nincs ilyen általános jogszabály Luxemburgban és Németországban (szövetségi szinten, a törvényjavaslatot azonban már tárgyalják), Ausztriában csupán a szövetségi szinten értelmezett „felvilágosítás-adási kötelezettségről” szóló törvény létezik, illetve az Alkotmányból olvasható ki erre

²³ A szabályozás évszázadok távlatából is úttörő jellegűnek mondható, még ma is példaképnek tekintik. A. R. Olson szerint „ Ha a nemesekből, papokból, kereskedőkből és parasztokból álló egykori svéd parlament ugyanúgy állt volna hozzá az írott sajtóhoz, mint a mai törvényhozók a számítógépekhez, akkor 1766-ban nem született volna meg a sajtószabadságról szóló törvény.”²³

²⁴ A kutatás során erre vonatkozóan felhasznált legfrissebb forrás 2000. októberi keltezésű.

vonatkozó értelmezés. Az Egyesült Királyságban 2000-ben fogadtak el az állami adatokhoz való hozzáférésről szóló törvénytervezetet, Belgiumban az alkotmányból vezetik le azt a kötelezettséget, de az alkotmány általános megfogalmazása nem ad kellően részletes útmutatást a jog gyakorlásának módjára.

A föderatív formában működő országokban a hozzáférést az államigazgatás szintjein külön szabályozzák. A nemzeti szabályok a nemzeti (szövetségi) szintre tartozó információk kezelésére vonatkoznak.

A Zöld Könyvre adott válaszokban fordul elő az a megállapítás, hogy a tagországi szabályozások egységesítését nem annyira a törvénykezés nemzeti eltérései akadályozzák, hanem az a körülmény, hogy több kérdésben maguk az egyes nemzeti jogszabályok sem világosak és egyértelműek. Az EU szintjén való egységesítéshez tehát először a tagországok saját szabályozásait kellene pontosítani (beleértve az informatikai eszközök adta lehetőségek figyelembevételét). Ugyanakkor az EU közösségi szintjén való szabályozás egyben irányt szab a nemzeti jogalkotásnak is, hiszen az integráció erősödésével egyre nehezebb lesz elválasztani a nemzeti szinten keletkező állami információkat a közösségi szinten hozzáférhető tagországi információktól.

A hozzáférésre vonatkozó szabályok általában azt mondják ki, hogy a kivételektől eltekintve minden információ nyilvános. Tehát alapesetben minden nyilvános, a kivételeket kell külön felsorolni és indokolni. A jogszabályok a hozzáférést korlátozó eseteket három indokra vezetik vissza. Ezek:

- ⇒ személyes, illetve egyedi adatok védelme,
- ⇒ állami, közösségi érdekek,
- ⇒ üzleti célú továbbfelhasználás (pl. piackutatás).

Az üzleti célú hasznosítás alapvetően azért korlátozandó külön is, mert nehezen illeszthető össze azzal az általánosan elfogadott elvvel, hogy a személyes adatok gyűjtését mindig csak célhoz kötötten lehet elrendelni.

A nemzeti szabályozások többnyire megkülönböztetik

- ⇒ maga a közsféra által készített,
- ⇒ a közsférában fellelhető, de más által készített

dokumentumokat. A külső felek által készített dokumentumok esetén a szerzővel előzetesen konzultálni kell az információ nyilvánosságra hozataláról. (Lehetőséget adva neki, hogy érvelhessen a nyilvánosságra hozatalt korlátozó személyes és közérdekek mellett.)

A törvények általános hozzáférési jogot biztosítanak (mint már szó volt róla, esetleg megkülönböztetve az adott ország állampolgárait és a külföldiek általi igényeket). Az ezen felüli többletjogosítványokat (pl. a kormányzaton belüli hozzáférést) nem általános törvény szabályozza, hanem az adatok jellegétől függő szektorális jogszabályok. Ebben a tekintetben ilyen szektorális jogszabálynak tekinthető például

az adótörvény, a statisztikai törvény stb. Emellett az állami adatkezelőknek be kell tartani a személyes adatokra vonatkozó adatvédelmi előírásokat.

A jogszabályok alapesetben megkülönböztetik a közérdekű és a személyes információkhoz való hozzáférést. A közérdekű információkhoz való hozzáférés a közösség egészének biztosítja a kormányzati információkhoz való hozzáférést. A saját magáról tárolt személyes információkat általában csak az érintett személynek van joga megismerni. Vannak olyan országok, ahol kivételt tesznek a hivatalos személyeknek a feladatuk ellátásával kapcsolatba hozható személyes adataival. Ezeket közérdekűnek tartják.

Az informatikai eszközökön való hozzáférés biztosítása esetén nincs, vagy jóval korlátozottabb a lehetőség a kérés eseti elbírálására, vagyis nehezebben oldható meg

- ⇒ bizonyos részérdekek vonatkozásában esetleg felmerülő hátrányok figyelembevétele,
- ⇒ a közérdek védelmének megítélése.

A kutatás tapasztalatai arra a következtetésre vezettek, hogy az előzőekben felsorolt két szempontra kellene időtálló meghatározást adni ahhoz, hogy a közérdekű adatokat a közvélemény a nyilvános adatbázisokból folyamatosan elérhesse. Nehezen alkalmazható az elektronikus eszközökön keresztül történő hozzáférés minden olyan nemzeti szabályozás esetén, ahol a kérelmet külön indokolni kell.

Több országban ismerik a kár-próba (harm test) fogalmát. Ez azt jelenti, hogy mérlegelni kell az információ közreadásával, illetve eltitkolásával felmerülő károkat.

A Zöld Könyvre adott válaszokban fordul elő az a javaslat, hogy meg kellene különböztetni a kiemelten közérdekű (essential public data) adatokat és az egyéb közérdekű adatot. Az elektronikus úton való hozzáférés esetén ezeket az adatokat lehetőleg készen, külön kérés nélkül is nyilvánosságra kellene hozni. Ilyen kiemelten fontos adatok közé tartozhatnak például az államháztartási gazdálkodásról szóló beszámolók. Erre a tanulmány 6.3. fejezete tér vissza.

3.3. Az EU joga és az információ-szolgáltatás szabályai²⁵

Az EU alapszerződésében nem került megfogalmazásra a közösségi dokumentumok nyilvánossága, az azokhoz való hozzáférés joga. Ugyanakkor az Európai Közösségek Szerződése (a továbbiakban EKSZ) 225. cikk (2) bekezdése alapján minden uniós természetes és jogi személy jogosult hozzáférni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz. A fenti cikk primer rendelkezéseit alapul véve, a Tanács rögzítette az értelmező szabályozást és a fenti jog gyakorlásának korlátait. A 225.

²⁵ Nemzetközi szinten a közintézmények dokumentumainak nyilvánosságát a „közérdekű adatok”-ról szóló törvények szabályozzák. A közérdekű adatok kifejezés magyar terminológia, a nemzetközi irodalomban nem talákoztunk a „data for public interest” kifejezéssel, hanem ehelyett az eredeti angol anyagok, vagy az angol fordítások általában a „public sector information” kifejezést használják. A hozzáférést szabályozó jogszabályokra angol nyelven a „freedom of information” vagy a „right to access to public documents” elnevezéssel hivatkoznak.

Cikket az Amszterdami Szerződés vezette be, mint elsődleges jogforrást és a 41. számú magyarázó megjegyzésében leszögezték, hogy a közösségi szerveknek az EKSZ keretében a transzparenciát és a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító előírások szerint kell eljárniuk.

Az Európai Unió gyakran hangoztatott törekvése, hogy az integrációs szervek tevékenységét átláthatóvá és polgár-közelivé tegye, mint azt több politikával kapcsolatos dokumentumában is kifejtette. (Például a Maastricht-i Szerződés 1. cikk (2) bekezdése, valamint az idevonatkozó 17. számú magyarázó megjegyzés szól erről.)

A döntéshozatali rend áttekinthetőségét a Tanács és a Bizottság belső szabályi biztosítják. Az 1993 L340/41. sz. „Code of Conduct concerning public access to council and Commission documents” megfogalmazta, hogy a közvéleménynek a lehető legszélesebb hozzáférési lehetőséget kell biztosítani a Tanácsnál és a Bizottságnál található dokumentumokhoz.

Az Európai Unió hivatalos dokumentumaihoz való hozzáférés alapja 1994-től a 93/731/EC Tanácsi Határozat és az arra épülő Európai Bizottsági határozat volt, amelynek mintájára a többi uniós szerv (Gazdasági és Szociális Bizottság, Regionális Bizottság), valamint az Európai Parlament is kialakította saját szabályzatát.²⁶ Az Európai Tanács 2000. január 16-i keltezéssel rendelet-tervezetet tett közzé,²⁷ amely hatályában átfogja a Tanácsnál, Bizottságnál és az Európai Parlamentnél fellelhető dokumentációt és kiterjed még a közös védelmi- és biztonságpolitikai információkra is.

A Bizottság javasolta, hogy a rendelet átfogó, taxatív felsorolást tartalmazzon azokról a dokumentumokról, amelyek nem bocsáthatók közre. Ugyanakkor a fő elvnek annak kell maradnia, hogy az uniós polgár a lehető legszélesebb körben hozzáférhessen a dokumentumokhoz. Ez a biztosítéka, hogy az EU jogközösség legyen.

Az Európai Parlament (EP) és az Európai Tanács (ET) a rendeletet (2001. május 30-i keltezéssel) elfogadta.²⁸ A rendelet, amely 2001. 12. 03-án hatályba lépett, szabályozza a nyilvános hozzáférést az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz. Ilyen formán – az EKSZ 255. cikk (2) bekezdésén alapulva, az Amszterdami Szerződés 41. sz. nyilatkozatában foglaltaknak

²⁶ Council Decision 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council Documents (OJ L 340, 1993. 12. 31., 43. Oldal. Utolsó módosítás: 2000/527/EC – OJ L 212, 9. Oldal, 200. 08. 23.); Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom of 8 February 1994 on public access to Commission documents (OJ L 46, 1994. 02. 18, 58. oldal); European Parliament Decision 97/632/EC, ECSC, Euratom of 10 July 1997 on public access to European Parliament documents (OJ L 263, 1997. 09. 25, 27. oldal).

²⁷ COM (2000) 30 final
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/dat/2000/en_500PC0030.html (referencia 2000. 5. 10.)

²⁸ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 2001. 05. 31, 43. oldal)

megfelelően – létrejött a szükséges joganyag a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés biztosítására. A rendelet egyben eleget tesz az alapjogokat tartalmazó, bár kötelező jogerővel nem bíró, az EU alapjogait tartalmazó Karta 42. cikkének, amely éppen a dokumentumokhoz való szabad hozzáférést írja elő. A fent említett két primer jogforrás lényegében konkretizálja a Maastricht-i Szerződés azon posztulátumát, amely szerint a döntéseknek lehetőleg nyilvánosnak és „polgárközelinek” kell lenniük. Ezzel az uniós polgár lehetőséget kap a közösségi szervek munkájának, működésének jobb megismerésére, ellenőrzésére, ami az EU iránti bizalmat hívatott növelni a jövőben.

A rendelet tartalmilag nem ad kimerítő szabályozást, hiszen mint azt az EKSZ 255. cikk (2) bekezdése kimondja: minden közösségi szervnek meg kell alkotnia a maga sajátos szabályozását, amely az általa kezelt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést rendezi. Ezeknek a szabályoknak azonban összhangban kell lenniük a 1049/2001. sz. EP és ET rendelet (továbbiakban: Rendelet) keretszabályaival. (Rendelet, 12. sz. kommentár)

A hozzáférésre jogosultak

A dokumentumokhoz való hozzáférésre jogosult minden uniós polgár, természetes és jogi személy, ha lakhelye vagy székhelye az EU valamelyik tagállamában van. (Rendelet 2. cikk (2) bek.) Újdonságnak tűnik annak a kimondása, hogy az egyes közösségi szervek a hozzáférés jogát kiterjeszthetik olyan személyekre is, akik nem rendelkeznek lakó- vagy székhellyel az Unió területén. Ez azonban csupán egy lehetőség és nem kötelező előírás. Nyilvánvalóan az adott szerv belátásától függ, hogy milyen körben és milyen mértékben terjeszti ki az iratokba való betekintés jogosultságát más államok polgáira is.

A kérelem címzettje és tárgya

A dokumentumhoz való hozzáférésre irányuló kérelmet az erre kötelezett szervek felé kell címezni, azaz a Parlament, a Tanács és a Bizottság felé. Úgy tűnik, hogy a szervek ilyen mértékű leszűkítése nem nagyon felel meg a Maastricht-i Szerződés 1. cikk (2) bekezdésének, mivel az az áttekinthetőséget az összes EU-szervre kívánja kiterjeszteni. Ennek értelmében például az Európai Bíróságot is ezen szervek közé lehetne sorolni, még akkor is, ha a Bíróság számos olyan dokumentumot kezel, amely mindenképpen kivételt képezne a nyilvánosságra hozatal alól. Ugyanez vonatkozik azokra az ügynökségekre, amelyeket egyébként a közösség fő szervei hoztak létre. Ezekről a rendelethez fűzött 8. sz. magyarázatban esik szó, mondván, hogy ezekre is kiterjeszthető a hozzáférés biztosításának kötelezettsége. A végrehajtás azonban megint csak a főszerv belátásától függ, és nem általánosan megfogalmazott kötelezettség. Csak mellékesen jegyzendő meg, hogy ez a megoldás ellentmondani látszik az EKSZ 255. cikkben megfogalmazottaknak.

A Rendelet a közzétételre szánt dokumentumokat széles körűen határozza meg. E szerint minden dokumentum a Rendelet hatálya alá tartozik, amelyet valamely szerv készített, hozzá beérkezett, vagy amelyet birtokában tart. Ez azt jelenti, hogy az EU tevékenységi körébe eső valamennyi dokumentumra kiterjednek a Rendeletben

foglalt előírások. A Rendelet 13. cikke világossá teszi, hogy milyen fajta dokumentumokat kell az EU Hivatalos Közlönyében közzétenni. Itt érdemes a következőket megjegyezni: a Rendelet a már létező dokumentumok nyilvánosságát írja elő. Nem kötelezi a szervezet dokumentumok beszerzésére és publikálására.

Az uniós polgár csak azon dokumentumokra tudja megfogalmazni az irat-betekintési igényét, amelyek létezéséről tudomása van. Feltételezhető, hogy az egyes szervezetek nem fogják az egyes dokumentumokat tetszésük szerint minősíteni, azaz ún. „non paper”-nek deklarálni, és ezáltal megkerülni a publikálási kötelezettségüket. Ezt elkerülendő, a Rendelet 11. cikke kötelezi a szervezetet, hogy teljes regisztrációt vezessenek a Rendelet hatálya alá tartozó dokumentációról. A Rendelet ugyanakkor nem szól arról, hogy a regisztrációs kötelezettség a naponta nagy számban produkált dokumentumok mekkora részére terjed ki? Például célszerű lenne tisztázni, hogy a principális szervezet tevékenységét támogató számos munkabizottság dokumentumai is teljes terjedelemben regisztrációs kötelezettség alá esnek-e?

A „harmadik személyektől” kapott dokumentumokkal kapcsolatosan az adott szerv köteles előzetes konzultációt lefolytatni. Így pl. egy tagállamtól kapott dokumentumot csak annak előzetes beleegyezésével publikálhat. (Rendelet, 4. cikk (4) és (5) bekezdés.)

Kivételek

A Rendelet két részre osztható katalógust állít össze a kivételekről, amelyeket – az eddigi gyakorlatnak megfelelően – szűken kell értelmezni. Az első csoportba tartoznak az ún. kogens gátló okok alapján rögzített, míg a másik csoportba a nem kogens gátló okok szerinti kivételek.

a) Kogens gátló okok szerinti kivételek

Ide tartozik a közérdek védelme. A Rendelet 4. cikk (1) bek. a.) pontja szerint ez a következőkre terjed ki:

- ⇒ közbiztonság,
- ⇒ védelmi és katonai érdekek,
- ⇒ nemzetközi kapcsolatok,
- ⇒ a Közösség, vagy egy tagállam pénzügyi, valuta- és gazdasági politikája.

E felsorolás pontosítja a különösen fontos érdekeket és fokozott védelmet igénylő dokumentumokat. Egyértelmű helyzetet teremt megítélésüket illetően a korábbi helyzethez képest, amikor az egyes szervezetek diszkrecionális jogköre volt megítélni azt, mely dokumentumok zárhatók ki a nyilvánosságra bocsátandó iratok közül.

Ugyanebbe a kategóriába tartozik az ún. magánszférának és egyes személyek integritásának a védelme, összhangban a személyhez fűződő adatok védelméről szóló közösségi jogi előírásokkal.

A Rendelet 9. cikke szól a fentiekkel összefüggésben az ún. „érzékeny dokumentumokról”. Ezek a principális szervek, illetve intézményeik, a tagállamok, harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek által, az EU vagy több tagállama alapvető (különösen a fent felsorolt közérdekek) érdekeinek védelme céljából „szigorúan titkosnak”, „titkosnak” vagy „bizalmasnak” minősített dokumentumok. A Rendelet szövegéből arra lehet következtetni, hogy az érzékeny iratok is a kogens gátló okok szerint osztályzott dokumentumok kategóriájába tartoznak, tehát az azokhoz való hozzáférés megtagadandó. Az, hogy milyen kritériumok alapján történik a dokumentumok minősítése, ezt belsőleg határozzák továbbra is meg, a nyilvánosság kizárásával.

b) Nem kogens gátló okok szerinti kivételek

A közösségi szerv megtagadja annak a dokumentumnak a kiadását, amelynek nyilvánosságra hozatalával az alábbi érdekek szenvednének csorbát:

- ⇒ a természetes és jogi személyek üzleti érdekeinek védelme, ideértve a szellemi tulajdonjogukhoz fűződő érdekeket is,
- ⇒ a bírósági eljárással és a jogi tanácsadással kapcsolatos védelem,
- ⇒ a felügyeleti tevékenységgel, a vizsgálattal és könyvvizsgálattal kapcsolatos védelemi jogok.

Ezen érdekek sérelme esetén is lehetővé kell tenni a dokumentumokhoz való hozzáférést akkor, ha ezt döntően a közérdek megkívánja. Ennek kritériumait a Rendelet nem szabja meg, tehát nagy valószínűséggel ezt a hivatal fogja majd megállapítani.

Az elsőként jelzett védelmi érdek esetében azt azért meg kell állapítani, hogy a szellemi tulajdonhoz fűződő érdeket más nemzetközi joganyag is meglehetősen részletesen szabályozza. Probléma inkább az üzleti érdekek védelmével lehet, hiszen ez meglehetősen tág fogalom. Félő, hogy a jövőben nem csak a közvetlen üzleti érdekek, de a fent jogszabályhelyre hivatkozással a közvetett üzleti érdekek is kizáró okként kerülhetnek előtérbe, - nagyban csorbítva a transzparencia közösségi elvét. Ezt csak súlyosbítja a Rendelet 4. cikk (3) bekezdése, amely szerint a dokumentumok nyilvánosságra hozatala, adott körülmények között 30 évre elhalasztható. Egyébként a rendelet nem írja elő a közösségi szervnek kötelezettségül, hogy a megtagadás esetén az érintett vállalatot meghallgassa. Tehát teljesen a maga belátása alapján dönt az adott irat sorsáról. Ma még nem nagyon látható, hogy ezt a helyzetet mennyiben oldja fel az a követelmény, hogy megalapozott közérdekből mégis nyilvánosságra kell hozni a dokumentumot.

A Rendelet 4. cikk (3) bekezdése szabályozza azokhoz a dokumentumokhoz való hozzáférést, amelyek belső hivatali használatra szolgálnak, illetve olyan ügyekre vonatkoznak, amelyben a közösségi szerv még nem hozott döntést. Ilyen dokumentum közzététele azzal az érveléssel tagadható meg, hogy ez a döntéshozatali folyamat eredményességét komolyan hátráltatja. Ennek ellenére is közzé kell tenni a dokumentumot, ha ezt a közérdek így kívánja.

A harmadik személytől származó dokumentum kapcsán a szervezetet konzultációs kötelezettség terheli ezen személy irányába, annak eldöntése érdekében, hogy a fentebb említett kivételes elbánást kell-e alkalmazni vagy sem. A konzultációtól akkor lehet eltekinteni, ha teljesen egyértelmű, hogy a dokumentumot közzé lehet tenni vagy éppen a közzétételt meg lehet tagadni.

A Rendelet 4. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi a tagállamnak, hogy a tőle származó dokumentummal kapcsolatosan megkövetelje a közösségi szervtől, hogy ezt az iratot az ő előzetes beleegyezése nélkül ne lehessen publikussá tenni.

A Rendelet 4. cikk (6) bekezdése szerint egy adott dokumentum, ha csak bizonyos részére vonatkozóan tagadható meg a közzététel a kivételes okok alapján, akkor a fennmaradó részére biztosítani kell a nyilvános hozzáférést.

Mint az a fent bemutatott kivételes szabályokból kitűnik a jövőben néhány eddig nem tisztázott fogalmat értelmezni kell majd a szerveknek. Erre utal a Rendelet 15. cikke is, amely rámutat arra, hogy a szerveknek egy jól működő igazgatási gyakorlatot kell kialakítani, hogy megkönnyítsék a közösségi dokumentumokhoz való hozzáférés jogának érvényesülését. A szerveknek e feladat megvalósítására institutionális bizottságot kell létrehozniuk, amely figyelemmel kíséri a Rendelet végrehajtását, kezeli az abból fakadó konfliktusokat, és javaslatokat tesz a Rendelet továbbfejlesztésére.

Kérvényezési eljárás

A kérvényezés kétlépcsős eljárás. Nem szükséges a kérelmet megindokolni. A kérelem iktatásától számított 15 napon belül az illetékes szervnek döntenie kell arról, hogy a dokumentumot kiadja vagy a kivételes szabályok valamelyike alapján a kiadását megtagadja. Megtagadás vagy a szerv hallgatása esetén a kérelmezőnek lehetősége van másodszor is kérvényezni a dokumentum kiadását. Itt viszont már indoklással kell ellátni a kérvényt. Ez a megoldás nem mondható nagyon „uniós polgárbarát” szabálynak, hiszen a szerv hallgatása végeredményben hallgatólagos megtagadást jelenti a kérvénynek. Mindenesetre a kétszintű eljárás lehetőséget ad a kérelem ismételt megvizsgálására, értékelésére és az elutasító határozat esetleges felülvizsgálatára. A Rendelet 7. cikk (1) bekezdése alapján a szerv elutasító, vagy részlegesen elutasító határozatát indokolni köteles. Ez az indoklás két célt szolgál. Egyrészt lehetővé teszi, hogy a kérelmező pontosan megismerje az elutasítás indokait és arra második kérelmében esetleg reagáljon. Másrészt lehetővé teszi az Európai Bíróság (EuB) számára az ügy kellő mérlegelését és eldöntését. Ugyanakkor nem minden esetben valósítható az meg, hogy az adott közösségi szerv kimerítő indoklást adjon a kérelmezőnek az elutasítás okáról. Például a titkos dokumentumok esetén nem várható el, hogy a szerv a titkosítás okáról tájékoztassa a kérvényezőt. A szerv ugyanakkor nem tesz eleget indoklási kötelezettségének, ha csak általánosságokra hivatkozik a kérelem elutasításakor.

Elektronikus hozzáférés a dokumentumokhoz

A Rendelet 12. cikke foglalkozik az elektronikus úton biztosított direkt hozzáférés szabályozásával. A közvetlen elektronikus hozzáférés elsősorban a jogalkotással

kapcsolatos dokumentumok esetén kívánatos. Hasonlóképpen lehetővé kell tenni a direkt hozzáférést a közösségi politikákról és stratégiákról szóló dokumentumokhoz.

Bírósági eljárás

A kérelmezőnek a második kérelem aktív vagy passzív elutasítása esetén lehetősége van jogorvoslatért az Európai Bírósághoz (EuB) folyamodni. A Bíróság a panasz alapján jogosult megvizsgálni, hogy az eljárási és a határozat indoklására vonatkozó szabályok be lettek-e tartva. Továbbá, hogy a tényállás helytálló-e és, hogy felmerült-e a szerv dokumentumot minősítő tevékenysége folytatásakor joggal való visszaélés. Ugyanakkor a Bíróság nem veheti át a szerv szerepét, és nem járhat el helyette a dokumentum közzététele kapcsán. Az EuB nem végezheti el a konkrét dokumentum-értékelő tevékenységet a szerv helyett. Ennek ellenére az eddig indult, mintegy 25 ilyen pertárgyú európai jogvita felében a kérelmező számára kedvező ítélet született. Mindenesetre azt a panaszosnak tudnia kell, hogy a még számára előnyös bírósági döntés esetén is a szervnek joga van időközben más kivételes okot megnevezni a dokumentum kiadásának megtagadására. Érdekesség a bírósági eljárásban, hogy a Bíróságnak kikérheti a szerv által kiadásra megtagadott dokumentumot, akár a felperes kérelmező indítványára. A kérelmező azonban ebben az esetben sem ismerheti meg a dokumentum tartalmát.

A Rendelet értékelése

A közösségi dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet erősíti az uniós polgárok ellenőrzési jogát az EU fő szerveinek tevékenysége felett. Ezzel egy időben természetes számos ügyvédnek, cégnek, szakmai szövetségnek és érdekképviselőnek jelent munkaeszközt napi tevékenységéhez. A Rendelet révén jobb lehetőség nyílik a készülő közösségi jogalkotás megismerésére, illetve a nemzeti szabályok kialakítására, az EuB előtti bírósági eljárásokra való felkészülésre és annak nyomon követésére, hogy a közösségi principális szervek betartották-e a döntéshozatali eljárásban alkalmazandó előírásokat (például meghallgatás joga, bizottság alakításának kötelezettsége). Különösen a mélyebb szakmai ellenőrzést igénylő ügycsoportokban van nagy jelentősége a dokumentumok nyilvánosságának (például az élelmiszerek, humán-és állategészségügy, kémiai- és kozmetikai termékek, adóügyek stb.).

- ⇒ A Rendelet érdeme, hogy egy homogén és „polgárbarát” eljárási rendet dolgozott ki és kiváltja a korábbi, a fő szervek által gyakorolt restriktív ügykezelési eljárást. (Ez utóbbi tarthatatlanságát bizonyították az 1994 óta nagy számban felszaporodott panaszok és bírósági eljárások is.) Magától értetődik azonban, hogy a napi jogalkalmazás és gyakorlat csiszolni és alakítani fogja a Rendelet szabályait, ami által válik jól használható jogi instrumentummá.
- ⇒ Sajátos kérdést jelent az EuB és a Bizottság, mint versenyhatóság dokumentumaiba való irat-betekintési jog gyakorlása. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata kifejlesztette azokat a „védekezési jogokat”, amelyek a bizottsági eljárásban érintett személyek élveznek. Ezek a jogok általánosan érvényesülő és a Bíróság által, az adott konkrét ügyekben gyakran hivatkozott

elvi élű megfontolásokká váltak. A Bíróság több esetben hangsúlyozta, hogy különösen azokon a területeken, ahol nincs kidolgozott eljárási rend, ott fokozottan figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes személyek jogainak védelmére eljárási jogi garanciák létezzenek. (EuB, *Al-Jubail Fertilizer ügy C-49/88.*) Az ilyen eljárási jogi garanciák egyik legfontosabbika az aktákba való betekintés joga, amely együtt a fél meghallgatáshoz való jogával az eljárás során a felet megillető védekezési jogok legfontosabbika.

- ⇒ A Bizottság kötelezettsége, hogy az eljárás alá vont félre nézve terhelő határozatokat kellőképpen indokolja. Ez lehetővé teszi, hogy a fél az Európai Bíróságnál jogorvoslattal éljen a bizottsági határozattal szemben. Különösen a versenyjogi eljárások során mutatkozik meg az irat-betekintési jog fontossága. Az Európai Bizottság lényegében az Európai Unió „versenyhivatala” és jogosult a közösségi versenyügyekben eljárást indítani, ha az egységes belső piac versenyszabályait veszélyeztetve látja. Az ilyen ügyekben érintett felek – rendszerint jogi személyek – jogosultak arra, hogy betekintést nyerjenek azokba a dokumentumokba, amelyek alapján a Bizottság az adott ügyben döntését meghozta. Más oldalról az eljárásba vont személynek joga van, hogy üzleti- és cég-titkai védelmet élvezzenek. Különösen a harmadik személyek jogának védelme emelendő ki a fent említett jogok mellett. Mindezek az alapvető jogok egymással összhangban alkalmazandók, mint azt az Európai Bíróság döntéseiben több alkalommal hangsúlyozta.

3.4. Az Európa Tanács állásfoglalása a hatósági információkhoz való hozzájutással kapcsolatosan (nem uniós szabályozás)

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és a Miniszterek Bizottsága több ajánlásában és döntésében kifejezte, hogy a jól informált lakosság fontos része Európa demokratikus államrendszereinek. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága (77) 31. sz. 1977. 09. 28-i keltű határozata megköveteli, hogy az igazgatási eljárással érintett személyeket tájékoztatni kell mindazokról az információkról, amelyek a velük kapcsolatosan hozandó vagy hozott döntést megalapozzák vagy megalapozták. A hatóság által, rendszerint az ügyfél kérelmére adott információ előfeltétele az ügyfél meghallgatásra irányuló jogának. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának R (87) 16. sz. és 1987. 09. 17-i keltű ajánlásában megköveteli, hogy az olyan hatósági eljárás esetén, amelyben az állampolgárok nagy számban érintetteké válnak, a nyilvánosságot széles körben tájékoztatni kell ezen eljárás részleteiről. E tájékoztatásnak minimum tartalmaznia kell az ügyben vagy ügyekben hozott döntéseket és azok megokolását.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 854 (1979) számú ajánlásában azt az óhaját fejezte ki, hogy biztosítani kell a nyilvános hozzáférést a hatósági dokumentumokhoz. Különösen az állami szervek és körzeti hivatalok által biztosítandó, hogy az állampolgár ezeket az intézményeket megkereshesse és hozzájuthasson az adott információkhoz, ami által az őt megillető információs jog érvényesíthetővé válik. Ennél egyértelműbben fogalmaz az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága R (81) 19 számú, 1981. 11. 25-i keltű ajánlása, amely sürgeti az államokat, hogy jogrendjükben biztosítsák az állampolgároknak a jogot, hogy a

hatósági információkhoz hozzáférhessenek, anélkül, hogy az ez irányú kérelmüket külön meg kellene indokolniuk. Az Európa Tanács ajánlásait az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkére alapozza, amely a vélemény- és az információ szabadságát garantálja.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikke alapján az államok nem akadályozhatják meg az információ-áramlást magánszemélyek között. Ugyanakkor a 10. cikk nem állapít meg az államnak olyan kötelezettséget, hogy meghatározott információkat gyűjtsön. Egy konkrét ügyben az olasz hatóságok megvizsgálták egy kémiai üzem tevékenységét, de a vizsgálat eredményéről a lakosságot nem tájékoztatták. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ebben az ügyben nem állapította meg a 10. cikk megsértését. Ebből következik, hogy a 10. cikk tartalma nem értelmezhető úgy, hogy az kötelező előírásokat tartalmazna arra, hogy az állami közigazgatási szervek kötelesek lennének az állampolgárokat informálni. A személyek tehát ezen cikk alapján nem követelhetik a hatóságoktól a számukra fontos információk kiadását. A magánszemély csupán azt követelheti meg, hogy egy másik privát személytől származó információhoz szabadon hozzájusson és azt a hatóság ne akadályozhassa meg.

Mégis az adott kémiai üzem tevékenységének vizsgálatával kapcsolatos ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének a megsértését, amely a magán- és családi élet háboríthatatlanságának és tiszteletben tartásának kötelezettségét mondja ki. A kémia üzem ugyanis olyan környezetre ártalmas anyagokat bocsátott ki, amelyek zavarták az emberek és a családok életét, tehát megsértették a 8. cikket. A Bíróság ebben az esetben kimondta, hogy a jogsértő helyzet előidézéséért az állami hatóság felelőssége is megállapítható, hiszen lefolytatta a vizsgálatot, amely alapján informálódhatott arról, hogy az üzem milyen káros tevékenységet folytat. Ennek ellenére nem tájékoztatta erről a lakosságot, ami által a 8. cikkben foglalt emberi jogok sérelmét segítette elő. A jogesetből látható, hogy a hatósági információs tevékenység elmaradása az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltak közvetett megsértését idézte elő. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ezen ítélete abba azt mutatja, hogy az államok információs kötelezettségének megállapítása terén ilyen szellemű új szabályozás vált szükségessé.

3.5. Az információs jogi szabályok a nemzetközi jogban

Az ide vonatkozó nemzetközi jogi jogszabályalkotás a környezetvédelem területén haladt előre az utóbbi időkben. Ez természetesen nem véletlen, hiszen ez az a terület, ahol az állampolgárok a legközvetlenebb módon igénylik a gyors, megfelelő és a valóságot tükröző tájékoztatást. Ezt támasztja alá az Európai Unió 89/369. számú irányelve, amely környezetvédelmi szabályokat tartalmaz, de kimondja a

lakosság jogát a környezetszennyezéssel kapcsolatos információkhoz való hozzáférésre.²⁹

Az OECD már a hetvenes években (nem kötelező jellegű) ajánlásokat tett közzé az állampolgárok környezetvédelemmel, különösen a határokon átnyúló környezetszennyezéssel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés jogáról. Ennek a nem titkolt célja egyrészt az volt, hogy az információk révén elkerülhető legyenek a határokon átnyúló környezetszennyezési esetek, másrészt, amennyiben ezek bekövetkeztek, akkor mód legyen a felmerült károk megtérítését követelni a szennyezést elkövetővel szemben. Az OECD ajánlásában felhívta az államok figyelmét, hogy biztosítsák az informálódás jogát mindenki részére az igazgatási és bírósági eljárásokban, még a külföldi állampolgároknak is. A világ környezeti problémáival foglalkozó Riói Deklaráció 10. számú elve kifejezetten említést tesz arról, hogy a magánszemélyek jussanak hozzá a nemzeti hatóságok által tárolt környezetvédelmi információkhoz annak érdekében, hogy a nyilvánosság, a lakosság egyre szélesebb rétegei tudjanak részt venni a környezetvédelemmel kapcsolatos jogalkotásban. Ennek érdekében az egyéneknek is jogot kell biztosítani a közigazgatási szerveknél és a bíróságoknál fellelhető információkhoz való hozzáféréshez. Ezen 10. számú elv azonban nem bír kötelező erővel az államokra nézve, pusztán követendő magatartást mutat az állami hatóságok eljárási gyakorlata számára.³⁰

Kötelező szabályokat állapított meg az államok számára viszont az 1992. május 9-én az Éghajlatváltozásról aláírt Riói Keretegyezmény (kihirdetve: 1995. évi LXXXII. Tv.), de csak a szerződő országok közötti információcserére vonatkozóan. Az államok által a Keretegyezmény 12. cikk 10. bekezdése alapján közzétett információkat az egyezmény alapján a titkárság azonnal nyilvánosságra hozza. („10. A fenti 9. bekezdés szerint, de nem korlátozva bármely Fél azon jogát, hogy közleményét bármikor nyilvánosságra hozza, a titkárság a Felek e Cikk alapján tett közléseit - azoknak a Felek Konferenciája elé terjesztésével egy időben - nyilvánosan hozzáférhetővé teszi.”)

Megemlíthető a környezetvédelem területén még az 1992. szeptember 22-én aláírt, az észak-atlanti tengeri környezet védelméről szóló Egyezmény 8. cikk 1. bekezdése, amely szerint a konvenciót aláíró felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos információkat a természetes és jogi személyek számára hozzáférhetővé teszik megfizethető áron. Az Egyezmény 9. cikk 3.

²⁹ Council Directive 89/369/EEC of 8 June 1989 on the prevention of air pollution from new municipal waste incineration.

³⁰ *The Rio Declaration*; A/CONF.151/26 (Vol. I) 1992. augusztus 12; Report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro, 3-14 June 1992; „*Principle 10-- Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.*”

bekezdése taxatív felsorolja azokat a kivételeket, amelyek alapján az információ közrebocsátása megtagadható.

Az Európa Tanács által 1993-ban létrehozott, a környezeti károk polgári jogi felelősségéről szóló Egyezmény III. fejezete szól az információkhoz való hozzáférésről. Ez alapján a károsult joga, hogy kártérítési igényének érvényesítése érdekében széleskörű információhoz való hozzájutást elősegítő jogokkal rendelkezék. Az Egyezmény 16. cikke alapján egy közvetítő, az "operator" segítségével az ügyben illetékes hatóságtól olyan információkhoz is hozzájuthat (pl. a káros anyag kémiai vagy bizonyos organizmusok genetikai összetétele), amelyekhez egyébként nem lenne módja. Ez a jogi megoldás mindenképpen figyelemreméltó. Itt arról van szó, hogy a jogorvoslatot kereső személy nem marad magára jogos követelésével, hanem az ügyben jogosítványokkal rendelkező intézmény támogatását élvezi. Az operátornak ugyanis olyan adattárak is megnyílnak, amelyek a magánszemélyek számára nem. Az egyébként iparjog-védelmileg óvott kémiai összetétel megismerése nyilvánvalóan olyan lehetőség, amellyel eddig csak a bíróságok és a nyomozó hatóságok élhettek. Ez korszakos változás az újabban napvilágot látó nemzetközi szabályalkotásban, azaz ezek a rendelkezések egyre mélyebben behatolnak a szuverén államok hatóságainak információs adattáraiba. (A cél a védeni rendelt közérdek, hiszen a környezeti károk elterjedése egyre nagyobb veszélyt jelent a lakosság számára globális méretekben.) E mélyreható jogosítványok láttán nem csoda, hogy az Egyezményhez sajnos csak nagyon kevés ország csatlakozott.

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság működése keretében a dániai Arhusban 1998. június 25-én született egy Konvenció a környezeti információkhoz való publikus hozzáférésről, illetve az ezzel kapcsolatos jogszabályalkotásban való részvételről.³¹ A Konvenció 1. cikke leszögezi, hogy biztosítani kell az embereknek az információhoz való hozzáférés jogát ahhoz, hogy éltsék a környezeti károktól mentes, egészséges környezetben élhessék le. A Konvenció 4. cikk (1) bekezdése szerint a környezeti információkhoz való hozzáférés biztosítása az állami szervek feladata. Az állampolgár anélkül férhet ezekhez a hatóságoknál tárolt információkhoz, dokumentumokhoz, hogy külön kellene igazolnia érdekeltségét a megszerezni óhajtott információt illetően. Ebből csak azok a témakörök zárhatók ki, amelyeket az Európai Közösségek Környezetvédelmi Információkról szóló Irányelve is kivételként kezel. A Konvenció 6. cikke értelmében az állami hatóságok kellő nyilvánosságot kötelesek biztosítani olyan döntéseikhez, amelyek valamilyen környezetvédelmi szempontból releváns tevékenység engedélyezéséről szólnak. (Például energia kitermeléssel vagy vegyi berendezés üzemeltetésével kapcsolatos tevékenység engedélyezése.) Az EGB Konvenció már megköveteli a nyilvánosság tájékoztatását, illetve bevonását a tervek, programok készítésébe (7. cikk), és kötelezi a Konvenció szerződő feleit, hogy

³¹ Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.

Az EGB 55 tagot számláló szervezet, amelynek az európai államokon kívül tagja az USA, Kanada, Izrael Japán és néhány közép-ázsiai ország is. 1995-ben az EGB miniszteri konferenciája irányelvet fogadott el a környezetvédelmi információkról. Ezen irányelv háttérszabályul szolgál a Konvenció rendelkezéseinek végrehajtásához.)

biztosítsanak kellő jogorvoslati lehetőségeket arra az esetre, ha a hatóság az érdeklődő személynek megtagadná az információ kiadását (9. cikk).

Az információkról, az információkhoz való hozzáférésről rendelkező nemzetközi közjogi szerződések, mint az a fent említett jogi instrumentumokból is kitűnik, elsősorban a környezeti károk kapcsán keletkező igények jogérvényesítésére és a környezet általános védelmére koncentrálnak, ez a fő célkitűzésük. Az EU tagállamai és azok az államok, amelyek elkötelezték magukat az információáramlás szabadsága mellett, leginkább a környezetvédelmi kérdések szabályozásában jutottak nemzetközi viszonylatban előre. Az Arhusban vállalt kötelezettségek természetesen összhangban vannak az egyes tagállamok belső jogszabályaival is.

3.6. Az állami adatvagyonhoz való hozzáférés elektronikus környezetben

Jelenleg a fejlett országokban az állami adatvagyon nagy részét elektronikus eszközökön tárolják. Ma már kevésbé az államigazgatás ózdkodása fékezi az információk nyilvánosságát, mint az a körülmény, hogy elektronikus környezetben megváltoznak a hozzáférés lehetőségei.

Ilyen esetben felmerül a kérdés, hogy az információhoz, a dokumentumhoz, vagy magához a nyilvántartáshoz engedélyezett a hozzáférés. A tagországi szabályozások többsége külön említi, hogy mihez való hozzáférés engedélyezett (adat, információ, dokumentum, adathordozó).

Franciaországban már az 1978-as törvény tartalmazza, hogy az adminisztratív dokumentum jelentheti az elektronikus úton feldolgozott nem-egyedi információt.

A holland törvényben az a megfogalmazás található, hogy nem a dokumentum nyilvános, hanem a benne lévő információ. Az információ a dokumentumokban foglalt kormányzati adatok (governmental data laid down in documents). Az elektronikus adatbázisokban tárolt információkhoz való hozzáférés, vagy annak tartalmának a másolása akkor jogszerű kérés, ha

- ⇒ a kérés kellően körülhatárolt (vagy egy konkrét tárgyra, vagy egy vagy több meghatározott adatbázisra vonatkozik az igény),
- ⇒ a kért adatok adminisztratív jellegűnek minősülnek.

A svéd szabályozás 1974-ig az írott szövegre vonatkoztatta a hozzáférést. Azóta a rendelkezés értelmezhető a térképekre, képekre, rajzokra, elektronikus úton feldolgozott adatokra. A svéd szabályozás, bár továbbra is a dokumentumokat nevesíti, mint a hozzáférés tárgyát, de ezt szélesen értelmezi.

Hasonló megfogalmazást használ az EU közösségi szabályozása. A dokumentum „bármilyen, a Bizottságnál található olyan írott szöveg, amelyet papíron, adatbázisban, vagy más hordozó eszközön tárolnak”.

Az elektronikus tárolási módok elterjedése tehát nem változtatta meg azt az elvet, hogy a hozzáférési jog a közszektorban tárolt információkra vonatkozik. A Tanács

irányelve szerint „Szükséges, hogy minden természetes és jogi személynek biztosítva legyen a közintézményekben³² – akár írott, képi szóbeli formában, vagy adatbázisban – tárolt információkhoz való hozzáférés joga.”

Változott viszont a hozzáférés díjazása. Míg közérdekű adatokat tartalmazó nyomtatott dokumentumok – szinte kivétel nélkül – ingyenesek, az adatbázisokhoz való hozzáférés esetén a szolgáltatásért méltányos díj kérhető (nyilvánvalóan a nagytömegű adat lekérése esetén).

A svéd szabályozás még arra is kitér, hogy a köztisztviselőknek kötelességük segíteni a közvéleményt a náluk tárolt információk elérésében, valamint azok értelmezésében. Több közintézmény felállított olyan nyilvánosan használható könyvtárakat, vagy terminálokat, ahol az érdeklődők beletekinthetnek az adatokba, és ingyen lemásolhatják (kinyomtathatják) azokat.

³² A rendelkezés nem a közösségi (community), hanem a tagországok közintézményeire (public authority) vonatkozik.

4. Adatvédelem, mint a hozzáférés korlátja

Kétféle értelemben beszélhetünk adatvédelemről: közösségi és magánérdekből. A közszektor információihoz való hozzáférés szabályozásának nehézségét az a körülmény adja, hogy több, egyenként jogos érdek közötti kompromisszumot kell megtalálni. Kérdés, milyen esetben, mely érdekeknek kell elsőbbséget adni?

A közérdek védelme miatt titkos, bizalmas adatok az államvédelmi, kül-stratégiai, belbiztonsági, gazdaságpolitikai stb. okok miatt, korlátozottan, csak az illetékesek által hozzáférhető információkat jelentik. A korlátozás alkalmazásakor mérlegelni kell, hogy az információ nyilvánosságra kerülése ténylegesen okozhat-e kárt az államnak (közösségnek). Bár nemzetközi szinten több példa is ismert a titkos adatok kiszivárogtatásáról, illetve az ezzel kapcsolatos bírósági döntésekről, minthogy ezek az információk jellemzően csak egy-egy adatra, dokumentumra vonatkoznak, a kérdés kezelésével kapcsolatban nincsenek olyan tapasztalatok, amelyek az informatikai eszközökön való tárolás sajátosságaiból következnének.

Az egyedi adatok között, adatvédelmi szempontból a következő osztályozást alkalmazhatjuk:

Személyes adatok:

- ⇒ Természetes személyek magánadatai
- ⇒ Természetes személyek hivatalos minőségét jellemző adatok
- ⇒ Jogi személyek egyedi adatai

A legtöbb probléma kétségtelenül a személyes (egyedi) adatok védelmével összefüggésben jelentkezik. Az áttekintett irodalom nem tesz olyan éles különbséget a személyes és az egyéb egyedi adat között, mint ahogy az előfordul a magyar szabályozásban.

Alapelv, hogy a nem-személyes (nem egyedi) adatokhoz való hozzáférést nem szabad korlátozni.

Személyes adatok között kivétel a kiemelt állami funkciókat betöltő személyeknek a munkakörével kapcsolatos személyes adatai, ezeket többnyire közérdekűnek tekintik.

4.1. Nyilvános regiszterek és egyéb nyilvános adatállományokban tárolt személyes (egyedi) adatok

Az alapvető dilemmát az okozza, hogy elektronikus környezetben gyakorlatilag nem lehet megakadályozni az adatok más célra való továbbfelhasználását. Még akkor sem, ha technikai eszközökkel korlátozzák a teljes adatbázis letöltését. Ebben az esetben is megvan a lehetősége ugyanis annak, hogy a papíros alakban lekért adatokat újra digitalizálják (különösen úgy, hogy az adatrögzítést bér munkában olcsóbb munkaerő-költségű országokban végzik).

Az Egyesült Államokban például számos, személyes adatot tartalmazó, nyilvános regiszter létezik. Ilyen

- ⇒ a gépjármű-vezetési jogosítványok regisztere,
- ⇒ foglalkoztatási engedélyek regisztere,
- ⇒ gépjárművek regisztere,
- ⇒ választópolgárok jegyzéke,
- ⇒ vagyonadó regiszter,
- ⇒ rendőrségi esetek regisztere,
- ⇒ pénzügyi beszámolók (vállalati beszámolók)
- ⇒ stb.

Az Egyesült Királyságban a választói névjegyzéket a helyi önkormányzatok választott tisztségviselői ingyenesen megkapják, de bárki más is megvásárolhatja ezeket az információkat. A múltban névjegyzéket piackutató cégek is használhatták. 2000-ben újraszabályozták a választói névjegyzék felhasználásának lehetőségét³³. Ennek értelmében a teljes jegyzéket kizárólag a politikai választásokhoz (valamint néhány egyéb, külön jogszabályban megengedett célra) lehet használni. Létezik emellett egy olyan korlátozott regiszter, amely továbbra is megkötés nélkül nyilvános. Az ebben való megjelentetést az érintett magánszemélyek megtilthatják. Az Egyesült Királyság adatvédelmi biztosa azonban továbbra is fenntartja kételyeit a személyes adatokat tartalmazó regiszterek piackutatási és egyéb üzleti (például pénzügyi hitelképességi besorolásokhoz) célra való felhasználásával kapcsolatban. Újabban bírósági döntések is azt az elvet erősítik, hogy a választói regisztert ne lehessen más célra hasznosítani. Másfelől viszont ez akadályozza a pénzmosás és más illegális pénzügyi tranzakciók elleni intézkedéseket, ugyanis eddig a névjegyzék alapján lehetett a résztvevő magánszemélyeket azonosítani.

4.2. Adatvédelem és a nyilvános regiszterek (közhitelű adatállományok) törvényi szabályozása

A nyilvános regiszterek használata sajátos szabályozást igényel. Ezért az adatvédelmi törvények ezekre közvetlenül nem alkalmazhatók. Az összhang megteremtésére elvben öt lehetőség kínálkozik³⁴:

- 1) Az általános adatvédelmi törvény átdolgozása
- 2) Az adatvédelmi törvény korlátozott értelemben való használata
- 3) Az adatvédelmi kérdéseknek a nyilvántartások elrendeléséről szóló jogszabályokban való elrendezése

³³ Representation of the People Act 2000.

³⁴ Stewart, (1999).

- 4) A nyilvántartások potenciális felhasználóinak differenciált szabályozása
- 5) Az adatvédelmi törvény kiegészítése a nyilvános regiszterekre vonatkozó speciális rendelkezésekkel.

Az 1. eset nyilvánvalóan nem oldja meg a kérdést (hiszen tudomásul kell venni, hogy a nyilvános regiszterek használta sajátos kérdéseket vet fel).

A 2. megoldás sem kezeli a probléma lényegét (nem szabályozza mindazt, amit szabályozni kellene).

A 3. javaslat egy hosszú távú stratégiába illeszkedik, azonban rövid távon nem ad eredményt.

A 4. elképzelés önmagában nem kivitelezhető (hiszen a felhasználók differenciált kezelése a gyakorlatban nem követhető nyomon). (Az adatbázis használatához való bejelentkezők csak az elektronikus aláírással ellenőrizhetők.)

Az 5. lehetőségre az 1993-as új-zélandi adatvédelmi törvény mutat jó példát.

Az új-zélandi adatvédelmi törvény a közhiteľű nyilvántartások (public registers) adatvédelmi kérdéseit a következőképpen szabályozza³⁵:

1. elv: Keresés

A nyilvános regiszterekhez csak olyan kereső rendszerekkel szabad hozzáférni, amelyek összhangban vannak a regiszter felállításakor és indexelésekor alkalmazott módszerrel.

2. elv: A nyilvános regiszterekből származó információk felhasználása

A nyilvános regiszterekből származó személyes adatok nem rendezhetők át, és nem kapcsolhatók össze más nyilvános regiszterekből származó személyes (egyedi) adatokkal abból a célból, hogy olyan értékes személyes adatokat lehessen előállítani, amelyek a regiszterből közvetlenül nem nyerhetők ki.

3. elv: Személyes adatoknak nyilvános regiszterekből elektronikus úton való továbbítása

Nyilvános regiszterekből személyes adatokat nem szabad elektronikus úton továbbítani, kivéve hivatalos személyeknek (member of the public), amennyiben ezek a regisztert keresésre használják.

4. elv: A nyilvános regiszterek használatának díja

A nyilvános regiszterek használata ingyenes, vagy legfeljebb méltányos díjat lehet felszámolni.

³⁵ Privacy Act 1993 028, 59 Public register privacy principles.

4.3. Az európai adatvédelmi szabályozásról

Az Európa Tanács 1981. évi az adatvédelemről szóló egyezménye alapján, a Tanács 1991. évi 10. ajánlása foglalkozik azokkal az adatvédelmi problémákkal, amelyeket az államigazgatási célokra gyűjtött adatoknak az elektronikus eszközökkel való tárolása és harmadik személyek által való hozzáférése idéz elő. Az ajánlás az általános adatvédelmi törvények rendelkezéseit alkalmazza a nyilvános regiszterekre.

Az EU 1989-ben adta ki az „Iránymutatás a közösségi és a magánszektor között az információs piacon való együttműködés erősítésére” című dokumentumot. Az Iránymutatás elsődleges célját az információs szolgáltatások elterjesztése jelentette, tehát megengedő és nem korlátozó jelleggel készült. Bár mostanra az abban foglaltak már több tekintetben idejét múltnak tekinthetők, a dokumentum deklarálja az információkhoz való hozzáférés korlátozásának szükségességét legitim közösségi és magánérdekekből.

Az 1995-ben elfogadott Adatvédelmi Irányelv előkészítése során a PUBLAW munkacsoport megvizsgálta az EU tagországok adatvédelmi szabályozását, ezen belül a nyilvános regiszterekhez való hozzáférést, illetve annak korlátozását. A tagországok több kérdésben eltérő szabályozást követnek. A munkacsoport jelentése szerint az eltéréseket az magyarázza, hogy az egyes országokban eltérő fontosságot tulajdonítanak azoknak az értékeknek, amelyek egyfelől az információk szabadsága, másfelől a személyi adatokkal való rendelkezés szabadsága képvisel. Az eltérő szabályozás akadályozhatja az egységes piac kialakulását, különösen olyan adatvagyonok esetén, amelyek ismerete gazdasági szempontból is fontos. (Ilyenek például a céginformációk, a hitelkockázati listák, vagy a gépjárművek nyilvántartása.) A munkacsoport azt ajánlotta, hogy kerüljön kidolgozásra egy olyan EU irányelv, amely megszabja azokat a kritériumokat, mely esetben sérti az egyes nyilvántartásoknak a magánszektor által való felhasználása a célhoz-kötöttség elvét.

Az üzleti hasznosítás szempontjából talán a legígéretesebb lehetőséget a cégregiszterek kínálnak. A PUBLAW munkacsoport jelentése felvetette, hogy a céginformációk egyenkénti beszerzése helyett a nagymennyiségű adattömeg elektronikus úton való átvétele egyáltalán mennyiben megy túl a hozzáférés alapértelmezésén, és az adatok tárolása és átrendezése mennyiben sértheti a jogosnak tartott magánérdeket. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a tagországok többségében a regiszterekre, mint közhitelű nyilvántartásokra vonatkozó jogszabályok nem foglalkoznak kellő alaposan az adatvédelemmel kapcsolatos kérdésekkel. „Csupán hallgatólagos feltevésekre hagyatkoznak a tekintetben, mi történhet az egyedi (személyes) adatokkal, ráadásul ezek a feltevések az elektronikus adatfeldolgozás korában már vagy nem érvényesek, vagy explicitté kell tenni őket.”³⁶

A munkacsoport összefoglaló jelentése megállapította:

³⁶ Publaw (1991) Company Registers, 17. o.

- ⇒ Európaszerte (a tagországokban) sok tekintetben nem azonosan értelmezik az információt technológiai, jogi, szociológiai és kulturális értelemben, és ebből következően még az azonos elveket is másként alkalmazzák a gyakorlatban.
- ⇒ A tagországok nem azonos módon különböztetik meg a jogi és a magánszemélyekre vonatkozó egyedi adatokat (beleértve például a nem-jogi személyiségű vállalkozások adatait, illetve a jogi személyiségű szervezetek vezetőinek a szervezetben végzett tevékenységére vonatkozó adatait).
- ⇒ Az adatvédelmi kérdések tisztázatlansága azzal a veszéllyel is járhat, hogy az államigazgatási alkalmazott adatgazdák túlzottan óvatossá válnak az adatok felhasználhatóságának engedélyezésében. Sőt ez oda is vezethet, hogy általánosságban visszafogják az adatvagyon hasznosítását.
- ⇒ A közhitelű nyilvántartások sokrétűsége miatt úgy tűnik, hogy nem alkalmazható, egyetlen általános törvény mindegyik esetre. Ezért szükség van arra, hogy a nyilvántartásokat elrendelő „szektorális” törvényekben külön is foglalkozzanak az adatvédelem és az információkhoz való hozzáférés lehetőségeivel. Különösen azzal, hogy a szűken értelmezett célhoz kötöttség feleslegesen ne akadályozza az adatok továbbhasznosítását.

A projekt 1995-ben elfogadott zárójelentése arra a következtetésre jutott, hogy az EU szabályozás kevés figyelmet fordít az információs piacon a közösségi és a magánszektor közötti együttműködésnek. Az együttműködésben fontos szerep jutna az államigazgatás által előállított nyers adatok, majd a magánszektor által ehhez hozzáadott értéknövelő (added value) tevékenységnek. Ezt a munkamegosztást azonban sokan az egyre inkább üzleti megfontolásokat követő közösségi és a magánszektor közötti verseny kiéleződésének tartják, és nem az ésszerű feladatelhatárolásnak. Az adatvédelmi törvényeknek - vagy azok értelmezésének – szigorúsága alapján a tagországokat a zárójelentés három csoportba sorolja: a legszigorúbb szabályozást alkalmazó országok közé Ausztria, Dánia, Írország, Luxemburg, Németország, Spanyolország és Svédország tartozik. Kevésbé egyértelmű megítélést kapott Belgium, az Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország és Portugália. A munkacsoportban résztvevő nem-tagország Norvégia folytatja a leginkább megengedő gyakorlatot a nyilvános regiszterek másodlagos hasznosítása terén.

A zárójelentés szerint az adatok kereskedelmi hasznosítása többnyire azért sem sértheti az adatvédelmet, mert az adatokat rendszerint anonimizálva (az egyedi azonosítóitól megfosztva) hozzák nyilvánosságra. Vannak ugyanakkor határesetek, például a vállalati vezetők „foglalkoztatással kapcsolatos” adatai, vagy a részvényesek adatai. A jelentés javasolja, hogy különböztessék meg a szűken értelmezett személyes adatokat a „foglalkoztatással³⁷ kapcsolatos” adatokat. Míg az előbbit kizárólag az érintett beleegyezésével lehet nyilvánosságra hozni (kivéve a célhoz kötött nyilvánosságot), addig az utóbbi esetben nincs szükség ilyen beleegyezésre.

³⁷ Célszerű lenne magyarul a „gazdasági tevékenységgel kapcsolatos adatok” elnevezést használni.

Az 1995-ben megjelent „Copyright és egyéb ehhez kapcsolódó jogok az információs társadalomban” Zöld Könyv nem tér ki az információs önrendelkezés kérdésére.

Az 1996-ban, az EU szervezésében Stockholmban tartott konferencián Brühann az EU képviselőjében a személyes adatok védelmének öt ismervét fogalmazta meg:

- ⇒ a felhasználás célhoz kötöttsége,
- ⇒ a felhasználás idejének korlátozása,
- ⇒ a törvényi felhatalmazás szükségessége,
- ⇒ az érzékeny (különleges) adatok kiemelése,
- ⇒ a felhasználás tényének közlése az érintettekkel.

Felfogása szerint a személyes adatok védelme a demokrácia érvényesülésének feltétele. Ennek értelmében a személyes adatok az eredeti adatgyűjtéstől eltérő célra csak akkor használhatók fel, ha más demokratikus célok megvalósulását segíti. Többnyire ilyen az államigazgatáson belüli továbbhasznosítás. Kizárja viszont az üzleti célú hasznosítást, miután ehhez demokratikus érdekek nem fűződnek.

5. Üzleti hasznosítás, árpolitika

A közszektor információk üzleti hasznosítására vonatkozó elvek és gyakorlat viharos tempóban változott az elmúlt években, amikor is az elméleti hozzáférési jogosultság – köszönhetően az információ- és távközlési technológia forradalmi változásainak és a kormányzati nyitottság növekedésének – gyakorlati lehetőséggé vált.

A közszektor, saját feladatainak ellátásához (elsődleges hasznosítási célra), mennyiségét tekintve rengeteg, fajtáját tekintve pedig rendkívül sokféle információt gyűjt. Ez a hatalmas információtömeg az üzleti vállalkozások és a civil szféra igényeinek kielégítésére (másodlagos felhasználásra) általában csak további feldolgozás, rendszerezés (értéknövelés) után alkalmas.

A közszektor információk másodlagos (üzleti) hasznosítása megnöveli – mind a kormányzat, mind a civil szféra, mind a vállalkozások számára – magának az információnak az értékét. Az üzleti hasznosítás keretében a vállalkozások/szervezetek (tulajdoni struktúrájuktól függetlenül) értéknövelt, „mérethez szabott” információt szolgáltatnak a közbenső fogyasztók számára éppúgy, mint a végső fogyasztóknak.

Az állampolgárok és az üzleti vállalkozások rendkívül diverzifikált keresletét a közszektor információi iránt – a téma szakértőinek egyöntetű álláspontja szerint – vállalkozói és terjesztési szakértelemmel rendelkező „info-közvetítők” bekapcsolásával hatékonyabban (költségtakarékosabban) lehet kielégíteni, mint nélkülük. E nézet elfogadásához az Európai Unió tagállamaiban és közösségi szinten évtizedes előkészítés után jutottak el. Másképpen fogalmazva: az EU szintjén több mint egy évtized alatt lett az iránymutatásból (guidelines) jogszabály-tervezet, amelyből a tervek szerint irányelv (directive) lesz a véglegesítés során.

5.1. Háttér: út a jogszabály-tervezethez

Az EU a közszektor információkat az egységes piac részévé kívánja tenni, olyan elveket szeretne velük kapcsolatban rögzíteni, amelyek megfelelnek az EU versenypolitikai követelményeinek, és nem ellentétesek a Közösség szerzői jogi, valamint az adatbázisok védelméről szóló jogszabályaival,³⁸ valamint azokkal a nemzetközi konvenciókkal, amelyeknek az EU is aláírója.

A közszektorban felhalmozódott, folyamatosan növekvő információtömeg, mint forrás potenciális jelentőségét az Európai Bizottság a nyolcvanas évek közepén ismerte fel.

³⁸ Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases (OJ L 77, 1996. 03. 27, 20. oldal); Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society (OJ L 167, 2001. 06. 22. 10. oldal); Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data (OJ L 8, 2001. 01. 28, 1. oldal).

A nemzeti szabályozások összehangolására az első elképzelés a nyolcvanas évek végén született.

- ⇒ 1989-ben az Európai Bizottság „Irányelvek a közszektor és a magánszektor közötti szinergia javítására az informatikai piacon” összefoglaló cím alatt nyilvánosságra hozta 19 pontból álló iránymutatását.³⁹ Az iránymutatás szerint a közszektor szervezeteinek lehetővé kell tenniük, hogy az általuk gyűjtött és nem „védett” információkat a magánvállalkozások, az információszolgáltató ipar hasznosíthassa. Javasolta az adatok hozzáférési szabályainak kialakítását és nyilvánossá tételét, az információk és a hozzáférés rendszeres felülvizsgálatát a továbbhasznosítás szempontjából. Kiemelte annak fontosságát, hogy bárki megismerhesse, milyen információ és hol áll rendelkezésére.
- ⇒ Az irányelvek közzététele után az Európai Bizottság konzultációk sorát szervezte a köz- és a magánszektor információszolgáltatóival, valamint az információit használók képviselőivel. Az eszmecserék egyrészt a Közösség információ-piacának kialakítását célzó programokhoz kapcsolódtak, másrészt az informatikai ipar párbeszédet sürgető kérésének tettek eleget. (Az IMPACT programhoz – és részben a Jogi Tanácsadó Testület (LAB) közreműködéséhez – kapcsolható a személyes adatok védelméről, majd az adatbázisok védelméről szóló EU jogszabályok előkészítése.)
- ⇒ A folyamatos konzultációk mellett 1991-1995 között az Európai Bizottság elemzések sorát készítette és készítette, hogy egyrészt felmérje az irányelvek hatását, másrészt – a hatáselemzéseket kiegészítendő – további ismeretet gyűjtsön a közszektor információk különböző aspektusairól, a hasznosítási lehetőségekről és korlátokról, különös tekintettel a köz- és a magánszektor közötti együttműködésre (PUBLAW tanulmány-sorozat).⁴⁰ A PUBLAW 3 tanulmánykötet megállapította, hogy a tagországok többségében az irányelvek hatása – ha egyáltalán – igen kicsi volt. (A Stockholmban, 1996 júniusában lezajlott szakértői konferencia is ugyanerre a megállapításra jutott.⁴¹)
- ⇒ Az EU 1995-ben (1996-1999-re szólóan) elindította az INFO2000 programot, amelynek célja – többek között – a közszektor információkhoz való hozzáférés

³⁹ „Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market” (Forrás: <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/access/synergy.html>)

⁴⁰ PUBLAW: Country Reports (Luxembourg, CEC Legal Advisory Board, 1991); PUBLAW: Subject Report, General Access to Information Legislation (Luxembourg, CEC Legal Advisory Board, 1991); PUBLAW 2: Draft Final Report Europe, A Report to the Commission of the European Communities on an Evaluation of the implementation of the Commission's Guidelines for Improving the Synergy between the public and private sectors of the Information Market (Luxembourg, CEC Legal Advisory Board, 1993); PUBLAW 2: Executive Summary (Luxembourg, DG XIII/E Legal Advisory Board); PUBLAW 3: Final Report. (Luxembourg, CEC Legal Advisory Board, 1995.) A PUBLAW 3 megtalálható a <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/publaw/> címen, 2002.02.12.

⁴¹ Access to Public Information: A Key to Commercial Growth and Electronic Democracy, Conference – Stockholm, 27/28 June, 1996. (<http://europa.eu.int/ISPO/legal/stockholm/welcome.htm>, 2002.01.12)

és a(z üzleti) hasznosítás szabályozására irányuló EU politika kialakítása volt.⁴² A szabályozott hasznosítás révén – a program megfogalmazása szerint – növekszik a hatékonyság, a nyitottság és az átláthatóság.

- ⇒ Az INFO2000 program keretében – további elemzésekre is támaszkodva – 1998-ban elkészült „A közszektor információi: kulcsfontosságú forrás Európa számára” című Zöld Könyv.⁴³ A Zöld Könyv helyzetelemzése, a nehézségek definiálása, valamint az információ- és távközlési technológia és az Internet-használat gyors fejlődése, arra készítette az EU tagállamait, hogy (újra) vizsgálják felül a közszektor információkkal kapcsolatos politikájukat.
- ⇒ A Zöld Könyvhöz kapcsolódóan széleskörű, élénk vita folyt a hasznosítási alapelvekről az érintettek és a külső szakértők körében, amely segítette az elmozdulást a konszenzus irányába. (A Zöld Könyvre 185 írásos vélemény érkezett.) Az eszmecserével párhuzamosan az Európai Bizottság (újra) kidolgoztatta az üzleti hasznosítás amerikai és európai gyakorlatának stratégiai elemzését.⁴⁴
- ⇒ 2000 júniusában az Európai Tanács a portugáliai Feira városában elfogadta az Európai Bizottság által előkészített e-Európa Akció Programot (eEurope – An Information Society For All, Action Plan). Az akcióprogramnak kiemelt céljai között szerepel az elektronikus hozzáférés különböző aspektusainak fejlesztése, többek között a kormányzati szolgáltatásokhoz való elektronikus hozzáférés fejlesztése (Government online – electronic access to public services).
- ⇒ A hosszú előkészítő munka lezárásaként az Európai Bizottság 2001 októberében nyilvánosságra hozta a közszektor információk összefoglaló értékelését és javaslatait az EU-szintű szabályozásra („eEurope 2002: creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information”).

A következő pontban részben az Európai Bizottság értékelésére, részben az elemzést megalapozó stratégiai tanulmányra támaszkodva bemutatjuk a közszektor információk súlyát, hasznosításának helyzetét.

5.2. A közszektor információk jelentősége az ezredfordulón: beruházási és gazdasági érték

Az információk, közte a közszektor információk gazdasági értékét nehéz megbecsülni. A nemzeti számlákból, amelyeket a tevékenységi területek súlyának meghatározásához általában használnak, hiányzik az „információ” kategória.

⁴² Az INFO2000 2. akció-pontja: „Európa közszektor információinak hasznosítása” volt. (Action line 2: Exploiting Europe’s public sector information) A program hatásáról lásd: Impact Assessment of Community Activities under INFO2000 (<http://www.cordis.lu/econtent/studies/studies.htm>)

⁴³ „Public Sector information: A key resource for Europe” (The EC Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM(1998) 585. (Forrás: ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_en.pdf)

⁴⁴ Commercial exploitation of Europe’s public sector information (<http://www.cordis.lu/econtent/studies/studies.htm>)

Az „információ-gazdaság” a hagyományos ágazati fogalom alapján nem határozható meg, ez idáig egyetlen kormányzat sem jellemezte konkrét statisztikai adatokkal. Az USA statisztikai rendszerében megtörténtek az első lépések, hogy szisztematikus adatgyűjtést alakítsanak ki az „új gazdaság” mérésére. Európában hasonló lépéseket még nem tettek.

Célzott adatgyűjtés hiányában a közszektor információk értékének becsléséhez csak a más célú adatgyűjtésekre lehet támaszkodni. (A rendelkezésre álló közvetett adatok mellett az alkalmazott becslési eljárás is jelentősen befolyásolja az eredményt.)

Az Európai Unió, illetve az egyes tagállamok közszektor információinak súlyára vonatkozóan a Pira International – EU megrendelésre – 2000-ben készített becslést, a szektor gazdasági jelentőségének bemutatását főképpen erre alapozzuk.⁴⁵ Ezt tette az Európai Bizottság is, amikor elkészítette javaslatát a közszektor–információk hasznosításának EU kereteire.⁴⁶ (Korábban Európában nem történt kísérlet az átfogó számszerűsítésre.)

A PIRA a közszektor információkba történő beruházás értékét, és a közszektor információk gazdasági értékét becsülte.⁴⁷ A két fogalmat a következőképpen határozta meg:

- ⇒ *Beruházási érték* az az összeg, amelyet a kormányzat a közszektor információk gyűjtésére és feldolgozására fordít. A beruházási érték a közszektor információk értékének alsó határa.
- ⇒ *Gazdasági érték* a nemzeti jövedelemnek az a része, amelyet azok a vállalkozások termelnek meg, amelyek a közszektor információkat hasznosítják, részben vagy egészben arra építik vállalkozásukat. A gazdasági érték a közszektor információk hozzáadott értéke.

A két becsült érték szolgált alapul a közszektor információk gazdasági súlyának meghatározásához.

Beruházás a közszektor információkba

A Pira becslése szerint az EU egészében a kormányok mintegy 9,5 milliárd EUR-t fordítottak évente a közszektor információinak előállítására. (Az Egyesült Államokban a közszektor információ-szegmensére a közelmúltban évente mintegy 19 milliárd EUR-t költöttek, azaz az EU ráfordítások mintegy kétszeresét.) Egyes országok jóval többet investáltak (a GDP arányában), mint az EU átlag, Svédország például az átlagos kétszeresét.

⁴⁵ A Pira International részletes tanulmányt készített „Commercial Exploitation of Europe’s Public Sector Information” címmel. A vezetői összefoglalót, amelyet a tanulmány alapján állítottak össze, a Pira International, a University of East Anglia, valamint a Knowledge View Ltd. együtt jegyezte. (Az utóbbi két szervezet képviselői részt vettek a részletes elemzés elkészítésében is.)

⁴⁶ „e-Europe 2002: creating a framework for the exploitation of Public Sector Information” (COM(2001) 607 final)

⁴⁷ A módszertan részletes leírása a fentebbi lábjegyzetben megnevezett Pira tanulmány 19-28. oldalán olvasható.

A közszektor információ-előállításra fordított kiadásainak (információ-beruházásainak) szerkezete 2000-ben néhány EU tagországban

százalék

<i>Információ típusa</i>	<i>Franciaország</i>	<i>Németország</i>	<i>Svédország</i>	<i>Egyesült Királyság</i>
<i>Környezeti</i>	<i>37</i>	<i>10</i>	<i>41</i>	<i>57</i>
<i>Kulturális</i>	<i>18</i>	<i>23</i>	<i>28</i>	<i>19</i>
<i>Üzleti</i>	<i>10</i>	<i>14</i>	<i>14</i>	<i>9</i>
<i>Gazdasági és szociális</i>	<i>18</i>	<i>38</i>	<i>16</i>	<i>12</i>
<i>Egyéb</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

Forrás: a „Commercial Exploitation of Europe’s Public Sector Information” című Pira tanulmány 29, 33, 39, 43. oldalán szereplő kördiagramok adatai.

Az EU csaknem valamennyi országában a környezeti információk a közszektor adatainak legfontosabb komponensei. (A környezeti adatok a térképészetet, a földnyilvántartást, a meteorológiai szolgáltatásokat, a környezetminőségi adatokat és a hidrológiai adatokat egyaránt magukba foglalják.) A közszektor információra fordított kiadásaiból – 2000-re vonatkozó adatok szerint – a környezeti-geográfiai szegmens az Egyesült Királyságban 57%-kal, Svédországban 41%-kal, Franciaországban 37%-kal részesedett. A kulturális információk előállításába fektetett összegek álltak a második, a statisztikai információkra fordítottak a harmadik helyen, majd az üzleti információk következtek. Mellettük a jogi, turisztikai és a hivatalos kiadványok előállításába investált összegek jelentősek.

A közszektor információk gazdasági értéke

A közszektorban eszközölt beruházási költségeken kívül, az információk értékét további költségek is növelik. Ezek azok az értéknövelő szolgáltatások, amelyeket a magán- és a közszektor egyaránt végezhet. Az erre vonatkozó becsléseket is figyelembe véve az EU tagországokban a közszektor információk becsült gazdasági értéke évente mintegy 68 milliárd EUR-ra tehető. Ez az EU GDP-jének mintegy 1%-a. (Súlya vetekszik olyan hagyományos tevékenységekével, mint a jogi szolgáltatások, a kiadói és nyomdaipar, vagy a textilipar.)

A közszektor információk 68 milliárd EUR-ra becsült gazdasági értékéből a földrajzi információk 36 milliárd EUR-t, a gazdasági és szociális információk 12 milliárd EUR-t, az üzleti információk 9,4 milliárd EUR-t, a kulturális információk pedig 3,9 milliárd EUR-t tettek ki. (Az USA teljes információs szektorának gazdasági értékét – amelynek tekintélyes hányada a közszektorból származó információk hasznosítására épül – 750 milliárd EUR-ra becsülték. Ennek – más becslések szerint – mintegy 15-20%-a származik a közszektorból. Ebből következik, hogy az USA közszektor információk értéke mintegy kétszerese az EU adatának.)

5.3. A közszektor információk értékének maximalizálása: árak

A közszektor információk hasznosítását illetően mintának az USA politikáját tekintik. „Vonzerejét” döntően sikeressége biztosítja. Az USA szövetségi kormányának elve és gyakorlata egyszerű és világos:

- ⇒ van szigorú törvény az információ-szabadságról,
- ⇒ nincs állami/kormányzati copyright,
- ⇒ az információhasználat díja mindössze a továbbadás költségeit fedezi,
- ⇒ az újrahazsnosítást nem korlátozzák.

Az Európai Unióban a közszektor információk ára igen változatos. A határkölségen alapuló árképzés az egyik módszer, amellyel a hozzáférésért fizetendő díjat a közszektor szervezetei megállapítják. A költségtérítés megállapításával kapcsolatos álláspontok azonban az EU-ban országonként nagyon különbözőek. Valamennyi tagállamról elmondható, hogy van olyan közszektor információ, amelyért az adott országban a határkölséget magasan meghaladó árat kérnek. (Ebbe a körbe általában a szabadalmakra és a kereskedelmi márkákra vonatkozó, valamint az üzleti információk tartoznak.) Ezen kívül néhány, piaci szempontból rendkívül jelentős információ esetében egyedi szabályozások, vagy önálló döntési jogok alapján határozzák meg a hozzáférés és a továbbhasznosítás feltételeit, rendszerint részben, vagy teljesen állami finanszírozású, önállóan gazdálkodó közszervezetek. Ezek a szervezettek általában az információ teljes – a gyűjtés és feldolgozás költséget is magában foglaló – költségből indulnak ki az árak kialakításakor, és esetükben számos példa van a nyereséget is tartalmazó piaci ár alkalmazására.

Az információ fajták a költségtérítés mértéke szerint az EU-ban

A fizetendő költségtérítés		
alacsony	közepes	magas
Alap(jog)szabályok	Gazdasági, pénzügyi statisztikák	Meteorológiai információk
Alapvető statisztikák		Szabadalmi és márkainformációk
Állampolgári jogok		Térképészeti információk

Ha a költségviselő képesség (átháríthatóság) mértéke szerinti három kategóriát (alacsony, közepes, magas) egyéb hozzáférési jellemzőkkel kombináljuk, a következő módon általánosíthatunk:

- ⇒ minél kevésbé hozzáférhető a közszektor információ a civil szféra (magánszemélyek és vállalkozások) számára, annál magasabb a költségviselő képessége,
- ⇒ az alap (vagy nyers) információk ára általában a költségviselő képesség függvénye, magas költségviselő képességű információ esetében az alapinformációk ára is magas,

- ⇒ a sikeres vállalkozások hozzáadott értéke az alacsony és a magas költségviselő képességű termékek esetében is lehet magas, a közepes költségviselő képességhez viszont általában közepes hozzáadott érték tartozik.

Az EU tagállamok közül az Egyesült Királyság kormányzata a leginkább következetes a tekintetben, hogy a közszektor információk birtokosaitól magas költségmegtérülést követel, de több svéd szervezet is – például a cégregiszterek és a földregiszterek gondozói – árait magasan, az átlagköltség szintjén határozzák meg. Portugáliában a statisztikai hivatal, a geológiai intézet és a hivatalos kiadó is azok között a szervezetek között van, amelyek számára a költségek kétharmadának megfelelő árak felszámítását írják elő.

A viszonylag magas svéd árak jelzik, hogy az információ-szabadság magas foka nem feltétlenül társul alacsony hozzáférési díjakkal.

A költségek megtérítésére alapozott díjszabás a nyilvánvaló megoldásnak tűnik közszektor-szervezetek számára, hogy minimalizálják az információkkal kapcsolatos költségeiket, és hozzájáruljanak az információ értékének maximalizálásához. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy ez a legjobb módja annak, hogy a közszektor információ gazdasági értékét a társadalom egésze számára maximalizálják. Sőt, még az sem biztos, hogy az állami bevételek szempontjából ez a legjobb megoldás. Az USA közszektor információinak piaca az EU ugyanilyen piacának mintegy ötszöröse. Az EU tagországok kormányzatai számára a piac megduplázódása már elég volna ahhoz, hogy a tartalomipar által befizetett adók kompenzálják az információátadási díjak elengedéséből következő bevételkiesést.

A tagállamok szakértői és vállalkozói között a tekintetben általában nézetazonosság van, hogy a közszektor információk újra-hasznosításának egyik fontos akadályát a pénzügyminisztériumok „konzervativizmusában” látják: a pénzügyi kormányzat nem hajlandó feladni azokat a „hagyományos” bevételeket, amelyeket a közszektor tradicionális piaci kapcsolatokkal rendelkező szervezetei szereznek (statisztikai, meteorológiai, térképészeti stb. szolgálatok).⁴⁸

Egyetértés van abban is, hogy az európai (kulturális) hagyományok, a megszokott, működő kormányzati politikák miatt a határköltségek térítésére alapozott (gyakorlatilag minden információfajtára copyright nélküli) amerikai árképzési szisztémát átvenni túlságosan nehéz volna, a tagállamokat hosszan és mélyen megosztaná, az EU szintű szabályozás még távolabbra kerülne.⁴⁹

Az alkalmazandó ármechanizmus nem függetleníthető a copyright kérdésétől. (Az alapkérdés természetesen az, hogy ki az információ birtokosa. Amíg ez nem

⁴⁸ Mr. Adrian Brazier, az Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériumának képviselője szerint a Pira tanulmány ebben a vonatkozásban kedvezően hatott ugyan a gondolkodásra, a meggyőzéshez azonban további empirikus tapasztalatokra volna szükség. (PSINet Workshop, Brüsszel, 2001. június 19.)

⁴⁹ Összefoglaló a „Commercial and citizens' access to publicly-held information” címmel, 1998. szeptember 20-án, Luxemburgban tartott LAB megbeszélésről (www.europa.eu.int/ISPO/legal/en/lab/950920/minites.html)

egyértelmű, addig az engedélyezés, illetve a jogdíj állandó problémát jelent. A közszektor információk esetében a kormány a copyright tulajdonosa, vagy az állampolgárok, mint az USA-ban?) Az EU tagállamok gyakorlata szerint a hozzáférésre és a hasznosításra vonatkozó jogok egyidejűleg alkalmazandók a copyright, illetve az adatbázis jogokkal, nem egymást kizáró, vagy helyettesítő jogokat jelentenek. (Lásd például Hollandia és az Egyesült Királyság gyakorlatát.)

5.4. Üzleti hasznosítás az egyes EU tagállamokban

A következőkben az Európai Unió egyes tagállamainak a közszektor információk üzleti hasznosítására vonatkozó – jelenleg meglehetősen tarka képet mutató – politikáját és árképzési gyakorlatát vázoljuk. Hangsúlyoznunk kell, hogy valamennyi tagállamban (követve az EU e területen mutatkozó felfokozott aktivitását) a hasznosítási politika és az árképzés is „átalakítás alatt” van, a szabályozások hihetetlen tempóban változnak.

A vázlatos ismertetésnél alaposabban két országgal, az Egyesült Királysággal és Hollandiával foglalkozunk, mivel erről a két országról a többenél frissebb, részletesebb információ állt rendelkezésünkre.

Ausztria

A közszektor információk üzleti hasznosítására vonatkozó jogszabály nincs. (Az alkotmány és az azt kiegészítő rendelet alapján a kormányzatnak felvilágosítás-adási kötelezettsége van.)

Az egyes minisztériumok egymástól függetlenül alakítják a közszektor információk üzleti hasznosítására vonatkozó politikájukat. A köz- és a magánszektor közötti együttműködésre vannak példák. A közszektor információk hasznosítására példa a Justline GmbH & Co. rendszere, amely díj ellenében a bírósági határozatok on-line lekérdezését teszi lehetővé (www.justline.at). Az egyenlő versenyfeltételekről a közszektor információk hasznosításában vita folyik.

Belgium

Az adminisztratív dokumentumokhoz való hozzáférést jogszabály biztosítja, a hozzáférés díja minimális. Az adminisztratív dokumentumok üzleti hasznosítása tilos.

A belga kormányzat a közszektor információkhoz való hozzáférést évek óta fejleszti, 1995-ben hozta létre a www.belgium.fgov.be honlapot, amelyen az információk és a kapcsolati információk (linkek) széles választéka található. (Ország-információk, minisztertanácsi határozatok, címlisták, valamennyi közszektor információra vonatkozó kezdeményezés).

Néhány minisztérium, egyedi mérlegelés alapján, együttműködik magánvállalkozásokkal a közszektor információk üzleti hasznosításában. 1999 májusában a belga gazdasági minisztérium az EU Zöld Könyvre pozitív választ adott, hangsúlyozta, hogy a köz- és magánszektor közötti együttműködés a gazdasági

információk szolgáltatásában ígéretes megoldás, de kiemelte, hogy az ilyen típusú együttműködés nem vezethet monopóliumok kialakulásához, és nem gyengítheti az állami szabályozást. (Létezik egy www.belspo.be honlap, amelynek feladata, hogy segítse a szövetségi közszervezeteket saját információik kihasználásában.)

Dánia

Nincs speciális jogszabály a kereskedelmi hasznosításra, de az 1992. évi Költségvetési Útmutató foglalkozott az ilyen típusú információk értékesítésével és körvonalazta a „fair-kereskedelem” elveit. Mind a nyomtatott, mind az elektronikus közszektor információk zömét kormányzati szervezetek nyújtják, mindössze néhány esetben, specifikus információkra vonatkozóan van példa a magán- és a közszektor együttműködésére. (Jellemzően a cég- és földnyilvántartások esetében.)

1998-ban valamennyi minisztérium és kormányzati szervezet az Interneten keresztül hozzáférhetővé tette nyilvános információit, létrehozta saját honlapját. (A honlapokhoz a www.danmark.dk ernyő-honlapról is el lehet jutni.)

1999-ben a kormány megrendelésére elkészült a „Digitális Dánia – a hálózatos társadalommá alakulás” (Digital Denmark – Conversion to the Network Society) című vitaanyag. A javaslatai között szerepelt a közszektor információk külön szerverének kialakítása, hogy az állampolgárok és a vállalkozások számára könnyű és biztonságos hozzáférést biztosítsanak a közszektor információkhoz. (A szerver már működik.)

Magánvállalkozásoknak, amennyiben a közszektor információkat hasznosítani akarják, minimális (az átadás közvetlen költségére alapozott) díjat kell fizetniük.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban 2000-ben fogadták el az információs szabadságról szóló törvényt (Freedom of Information Act, FIA), amely módosította az 1998. évi adatvédelmi törvényt (Data Protection Act) is. (Érdemes megjegyezni, hogy a brit kormány 1997-ben – a FIA előkészítéseként – Fehér könyvben tette közzé a FIA-ra vonatkozó javaslatát. A javaslatra 550 vélemény érkezett, amely az Interneten is olvasható volt.⁵⁰)

A FIA a közszektor valamennyi információjához hozzáférést biztosít, a köztulajdonban lévő vállalkozások és egyéb kijelölt szervezetek azonban speciális megítélés alá esnek. (A törvényt sok kritika érte a hosszú kivételi lista és a miniszterek – nyilvánossá tételre vonatkozó – vétőjoga miatt.)

Az információs szabadságról szóló új törvény három jellemzője különösen érdekes a magánszektor számára:

⁵⁰ Freedom of Information Bill, Explanatory notes, 3. pont (Forrás: www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/)

- ⇒ a hatóságok kötelesek a kért információhordozón (elektronikus formában is) teljesíteni az információkérést, ha az, az adott körülmények között nem ésszerűtlen,
- ⇒ a közszektor szervezetei díjat kérhetnek az információnyújtásért, de a díjszabásnak összhangban kell lennie a Secretary of State által rögzített szabályokkal; a nyilvánosságra hozatalt ugyanakkor el lehet utasítani, ha a költsége meghaladná a szabályzatban rögzített limitet,
- ⇒ a hatóságoknak nincs eszközük, hogy beleszóljanak a törvény alapján nyilvánosságra hozott információk használatába – bár a Crown copyright továbbra is hatályos.

Az Egyesült Királyságban minden információra, amely a kormányzati szektorban keletkezik (Crown) copyright vonatkozik.⁵¹ A helyi önkormányzatok és a nem miniszteriális kormányzati szervezetek többsége azonban nem tartozik a Crown copyright hatálya alá. A copyright azt jelenti, hogy bárki, aki a hatálya alá tartozó anyagot másolni, újrahasznosítani, letölteni akar, engedéllyel kell, hogy rendelkezzen – kivéve, ha az információt a copyright alól mentesítették. (A mentesített körben nincs sem díjfizetési kötelezettség, sem formális engedélykérés. Ide tartoznak azok az információk, főképpen hivatalos adminisztratív iratok, amelyeket a Crown copyright jövőjét megtervező Fehér könyv felsorolt. A nyilvános és ingyenes hozzáférés esetén is kell azonban Crown copyright engedély az üzleti hasznosításhoz.)

A kormányzati információk származhatnak:

1. a kormányzat által (akár magánvállalkozás közreműködésével) nyilvánosságra hozott hivatalos publikációkból,
2. nyilvánosságra nem hozott kormányzati információkból, amelyekhez a hozzáférést a FIA biztosítja,
3. (nem hivatalos) kiadványokból, termékekből és szolgáltatásokból, amelyeket magánvállalkozások állítanak elő a Crown copyright-díj megfizetése mellett,
4. kormányzati szervezetek értékesítési tevékenységéből.

A közszektor szervezetei információikról regisztert kötelesek készíteni. (Ez az IAR, Information Asset Regiszter.) A regisztert az összeállító szervezet honlapján kell megjeleníteni, de elérhetőnek kell lennie az Inforoute-n keresztül is. Az IAR formai követelményeit a HMSO határozza meg, tartalmáért viszont az összeállító kormányzati szerv felel. Az IAR-be elsősorban a nem publikált információknak kell szerepelniük, de belekerülhetnek a már nyilvánosságra hozott információk is. (Az Inforoute a brit kormányzat központi forrásregisztere.)

⁵¹ Copyright, Designs and Patents Act 1988

Az árképzésre vonatkozó alapelvek szerint, ha díjfizetési kötelezettség merül fel, a termék vagy szolgáltatás díjának/árának az összes felmerülő költséget fedeznie kell (full cost recovery). Ha a közszektor szervezet terméke, vagy szolgáltatása a magánszektóréval versenyez, piaci árat kell alkalmazni a tisztességes verseny érdekében. (A piaci ár - megfelelő mértékű – profitot is tartalmaz.)

Az árképzés általános elveit a konkrét ármeghatározás módjának előírásakor szem előtt tartják, de nem alkalmazzák mechanikusan. Az információk első csoportjában az információ ingyenes (Internetes hozzáférés), vagy – nem felvilágosító jellegű kiadvány esetében – az információhordozó költségét kell megfizetni.⁵² A második csoportba tartozó információk esetében a kérés kapcsán felmerülő speciális feladatok (például visszakeresés) költségét a fizetendő díj tartalmazhatja, de a FIA szerint a felszámított költségek – ha azok egy meghatározott értékhatár alatt vannak (500 GBP) – nem lehetnek magasabbak, mint a ténylegesen felmerülő költségek 10%-a.

Ha a kormányzati szerv értéknövelt információkat értékesít, versenyezve a magánszektor hasonló termékeivel, (profitot tartalmazó) piaci árat kell érvényesítenie, hogy a verseny ne torzuljon. Ez az elv vonatkozik a Trading Fund-ok tevékenységének döntő részére.

A kormányzati szervek értékesítési tevékenységének döntő részét a Trading Fund (Értékesítési Alap) státuszú kormányzati szervezetek végzik. (Ezek a szervezetek a kormányzat értékesítési „karjai”, köztük tartoznak a nagy környezeti információkat értékesítő vállalkozások – Met Office, Ordnance Survey, UK Hydrographic Office, HM Land Registry.)

A Trading Fund típusú szervezetek differenciált árképzést alkalmazhatnak a különböző információk árának meghatározásakor. Ugyanazért a szolgáltatásért minden vásárlótól a fix költségek azonos mértékű megtérítését kell kérniük, a szerződés szerinti áraik azonban (a termék típusától függően és összhangban a piaci verseny-feltételekkel) igen különbözőek lehetnek. Ez mind az egyszeri értékesítés, mind a másolás/sokszorosítás/reprodukálás, mind az újrahasznosítás esetére vonatkozik. (A piaci ár meghatározása akkor, ha a piac sokszereplős, nem okoz fejfájást, abban az esetben azonban, ha a Trading Fund-nak nincs, vagy csak néhány versenytársa van, az ármeghatározásra irányelvek vonatkoznak.)

Finnország

A közszektor információkhoz való hozzáférés alkotmányos jog. A hivatalos dokumentumok nyilvánosságát egy 1999. évi törvény biztosítja (Act on the Openness of Government Activities – 612/99).

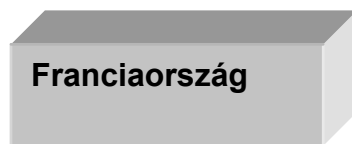
A díjak szabályozása a „Nyilvánosság törvény” 34. szakaszának megfelelően történik, amely lehetővé teszi, hogy – az 1992. évi „Az állami díjszabás kritériumai”

⁵² Az árakra vonatkozó megállapítások forrása a HM Treasury 2001. júliusi kiadványa: „Charges for Information: When and how; Guidance for government departments and other Crown bodies”.

törvénynek megfelelően – meghatározott, és meghatározott formában nyújtott szolgáltatásokért díjat kérjenek, míg más szolgáltatások díjmentesek.

A „Nyilvánosság törvény” 21. szakasza szerint a közszektor információk üzleti hasznosítása lehetséges. Elsősorban azzal támogatják az üzleti hasznosítást, hogy a vállalkozások számára egyértelművé teszik, hogy milyen közszektor információk állnak e célból rendelkezésre. Az illetékes szervezetek engedélyének birtokában az adatbázisok kombinálása és a „kombináció” hasznosítása is megengedett.

2000 májusában a finn államtanács (Council of State) határozatot hozott a közszektor adatállományainak fejlesztéséről. A határozat megfogalmazta azokat a szabályokat, amelyek – egyebek mellett – segíthetik az állományok üzleti hasznosítását is. (Szabványok kompatibilitása, nyilvános információk szolgáltatása, újra-használat.)



A közszektor információk terjesztésére 1998-ban kormányzati akcióterv készült (PAGSI), majd 1999-ben a Mandelkern jelentés újra reflektorfénybe állította a közszektor információk gazdasági jelentőségét.

A PAGSI-akcióterv részeként egy munkacsoport feladata az volt, hogy javaslatot tegyen a közszektor információk terjesztési politikájára. A kitűzött célok között szerepelt:

- ⇒ konszenzus teremtése a piaci szereplők között,
- ⇒ a díjmentesen hozzáférhető adatok jellemzőinek definiálása,
- ⇒ a közszektor szerepének definiálása, annak meghatározása, milyen szinten vegyenek részt a terjesztési folyamatban,
- ⇒ az ármeghatározás kritériumainak és a díjszabás skálájának meghatározása a közszektor információkra vonatkozóan,
- ⇒ az új technológiát figyelembe vevő akcióterv és javaslat kidolgozása.

A munkacsoport véleménye az volt, hogy a hozzáférésnek díjtalannak kell lennie, feltéve, hogy a használat nem túl alacsony és a költség nem túl magas. Ilyen információ-hozzáférési feltételek a kormányzatot nyitottabbá teszik, javítják a lakosság informálását és az információk elemzését, ösztönözik a magánszektor az információk újra-hasznosítására. A munkacsoport javasolta, hogy a közszektor minden szervezete készítsen regisztert a nála található információkról.

A munkacsoport számos javaslatot fogalmazott meg. Többek között javasolta a közszektor és a magánszektor közötti verseny szabályozását a tartalomszolgáltató iparban. Szabályok kialakítását tartotta szükségesnek egyrészt a magánvállalkozások hozzáférés-garantálására, másrészt a közszektor piaci adathasznosítására vonatkozóan. Hangsúlyozta, hogy az újrahasznosításra vonatkozó díjszabás kialakításakor a tisztességes verseny és a piacfejlesztés követelményét egyaránt figyelembe kell venni.

A kormány tervei szerint valamennyi kormányzati szervezet dokumentumaihoz szabad hozzáférést biztosítanak (www.admifrance.gouv.fr); a szervezeteket felkészítik az információ-terjesztésben való szerepvállalásra; létrehozzák az információterjesztés ellenőrzési mechanizmusát; az információs politika megismertetését sajátos, külön feladatként kezelik.

Görögország

1999-től az információkhoz való hozzáférésre és a közszektor információk újrahasznosítására új szabályok vonatkoznak. A régi rendelet a közszektor információk üzleti hasznosítását egyáltalán nem tette lehetővé. Az új információhasznosítási politikák – bár a görög tartalomipar piaca kicsi – új lehetőségeket teremthetnek a vállalkozások számára.

A kormány 1999 februárjában az információs társadalom görögországi fejlesztéséről Fehér könyvet hozott nyilvánosságra. Ebben hangsúlyozza, hogy az állam ugyan az információk legnagyobb birtokosa, termelője és használója, de elismeri, hogy az általa birtokolt információk a gazdaság és társadalom számos szereplője számára fontosak – többek között az információs tartalomipar számára, amely az információt, mint nyersanyagot használja (értéknövelt) termékek és szolgáltatások előállításához.

A kormányzat célul tűzte maga elé, hogy (nyolc év fejlesztéseinek eredményeként) a közszektor valamennyi információja digitális formában, elektronikus úton hozzáférhető legyen a polgárok és a vállalkozások számára.

Az információk egy része mindenki számára ingyenes, az értéknövelt információkért, valamint azokért, amelyeket üzleti hasznosításra magáncégek vásárolnak, díjat kell fizetni.

Hollandia

A holland kormány álláspontja szerint a közszektor információit illetően a lehető legnagyobb nyitottságra kell törekedni, hogy az állampolgárok minél inkább gyakorolni tudják a demokratikus jogaikat, és a nemzeti jólét minél inkább gyarapodjon az információk hasznosítása révén.⁵³

A közszektor információk hasznosításakor (minimum) három jogszabályt egyidejűleg kell mérlegelni: a személyes adatok védelméről, az adatbázisok védelméről és a kormányzati nyitottság fejlesztéséről szóló törvényt. (Ez utóbbi rövidítése: Wob).

A létező jogi szabályozás szerint a közszektor információk három – egymást valamelyest átfedő – kategóriába sorolhatóak:

⁵³ A holland helyzetre vonatkozó információk zöme a „Towards optimum availability of Public Sector Information” című anyagból származik, amelyet a Várospolitikai és Etnikai Kisebbségek Minisztériuma készített 2000 tavaszán. (Forrás: www.minbzk.nl/contents/pages/00011081/availability_public_sector_info_4.00.pdf)

1. a demokratikus jogállam alapinformációi
1. a Wob (a kormányzati nyitottság fejlesztése) törvény hatálya alá tartozó
2. egyéb információk

Az egyes kategóriákba tartozó információkra más politikai célok, más szabályok vonatkoznak, más díjszabást és díjat/árat alkalmaznak, az újrashasznosítást másként szabályozzák.

Ad 1.

A jogállam alapinformációinak (törvények, kormányzati intézkedések, nemzetközi szerződések, bírósági döntések – nemzetközi is, a kormányzati szervek napirendje, jelentései, azok hivatalos fordításai) automatikusan, könnyen, rendszerezetten hozzáférhetőnek kell lenniük.

Az alapinformációk ára hosszabb távon ingyenes, vagy a határkötségnek megfelelő lesz. Ez akkor valósulhat meg, ha az információt az Interneten keresztül szolgáltatják, az Internetezésre pedig könyvtárakban és középületekben mód lesz. (Hollandiában az ezredfordulón a lakosság fele otthon és/vagy a munkahelyén rendelkezik Internet kapcsolattal.)

Az alapinformációkra nem vonatkozik sem copyright, sem adatbázis-védelmi jog. Az állampolgárokat semmi nem korlátozza, hogy ezeket az információkat használják, újrahasználják – akár üzleti célból is.

A korlátok ennek ellenére még számosak: a parlamenti és a bírósági információk elektronikus elérése nem egyszerű, a törvények konszolidált formáival a közszektor nem rendelkezik, a helyi önkormányzatok dokumentumainak digitalizálása még korai stádiumban van stb.

Az EU Zöld Könyvére adott véleményében a holland kormány kifejtette, hogy az EU az alapinformációk tekintetében se copyright, se adatbázis-védelmi jogot ne ismerjen el, ezek az információk – mind az EU, mind a tagállamok vonatkozásában – legyenek nyilvánosak (Interneten elérhető) és ingyenesek.

Ad 2.

A „kormányzati nyitottság fejlesztése” törvény (Wob – 1978, módosítva 1991) célja a jó és demokratikus kormányzat megteremtése. A törvény szerint elvben minden kormányzati információ nyilvános, feltéve, hogy az információkérés néhány követelménynek megfelel. (A Wob megkülönböztet passzív információ hozzáférést (hozzáférés kérés eredményeként) és aktív hozzáférést (az információ kérés nélküli nyilvánosságra hozatala). A Wob alapján egyetlen személy hozzáférése valamely információhoz, az információt mindenki számára hozzáférhetővé teszi.

A Wob hatálya azonban nem terjed ki a közszektor minden szervezetére, a parlament és a bírói szervezet nem tartozik a hatálya alá (az autonóm kormányzati szervezetek, az ún. ZBO-k viszont igen). Az információ fajtáját tekintve ide tartoznak a kormányzat adminisztratív információi, amelyek a

politikai javaslatok, a döntéshozás és a teljesítés során keletkeznek. Az adatbázisok is ide tartoznak, ha kapcsolatuk van a kormányzat adminisztratív feladataival. Az adatbázisok vagy ezért, vagy mert rájuk speciális törvények vonatkoznak, nem feltétlenül tartoznak a Wob információk kategóriájába.

A kormányzat célja, hogy a Wob információk használatához világos jogi szabályozást biztosítson és megszüntesse a hozzáférési korlátokat. A Wob információ szolgáltatás ötféle módját különböztetik meg – a papír-másolattól és a szóbeli információig terjedően.

A kormányzati szervek díjat kérhetnek a Wob információk szolgáltatásáért. Állami szinten ez a díj az információhordozó költsége (és nem az információgyűjtés és a kérés értelmezésének a költsége!) (A másolat anyagköltsége, a floppy vagy CD költsége, telefonköltség.)

A Wob információk újrahasznosítása lehetséges, ha az nem ütközik az 1912. évi copyright törvény, az adatbázis törvény, vagy a személyes adatok védelméről szóló törvény rendelkezéseinek valamelyikébe.

Az 1912. évi copyright törvény elvben minden kormányzati információra vonatkozik, a törvényhozás, a bírósági döntések és az adminisztratív utasítások szövegeinek kivételével. Az üzleti hasznosítás a copyrights közszektor információk esetében csak akkor lehetséges, ha azt a copyright tulajdonosa engedélyezi.

Az adatbázisok jogvédelmét biztosító EU direktívának (1996/9/EC) megfelelően a holland törvényt módosították. Az EU direktíva meghatározza az adatbázisok minimális egységes jogi védelmét és két új kizárólagos jogot (exclusive rights) biztosít az adatbázis-készítőknek:

az adatbázisból való jogtalan kiemelés elleni védelem jogát, valamint

az adatbázis jogtalan újra-hasznosítása elleni védelem jogát.

Ezek a jogok minden olyan esetben érvényesek, amikor az adatbázisba tulajdonosa az összeállítás, ellenőrzés, rendezés során jelentős összeget ruházott be. (A védelem 15 évre szól, jelentős adatbázis-megújítással újra indul.) Az adatbázis-védelmi törvény holland változatába (Databankenwet, 1999) mindemellett a korábban a copyrightnál említett kivételeket is beépítették.

A Wob információk használatának sokféle korlátja lehet, attól kezdve, hogy az állampolgárok egyszerűen nem tudnak az adott információk létezéséről (különösen az egyéni kérésre nyújtott információkról), egészen addig, hogy bizonyos információk megadásával a kormányzati szervezet copyright jogot sérthet. Problémát jelenthet egy-egy adatbázis nyilvános és nem nyilvános részének elkülönítése, az információk „bizalmosságának” megszüntetése. Gondot okoz az információtárolás és az információszolgáltatás formái közötti ellentmondás (papír, Internet), az információhoz való hozzáférés fizikai eszközeinek hiánya, illetve idő- és költségigényes elérhetősége stb.

A holland parlament 2000 áprilisában annak a véleményének adott hangot, hogy a holland kormányzati szervezetek túl sok esetben tartották meg copyright és adatbázis jogukat, ami ellentétes a WOB szellemével. Javasolta, hogy jogdíjat ne számítsanak fel nyilvános adatbázisok használatáért, és azokban az esetekben, amelyekben szerzői vagy adatbázis-jog átadását kéri, a(z anyagi) feltételek csak arra szolgáljanak, hogy védjék a közérdeket, és harmadik fél jogait.

Ad 3.

Az egyéb információk kategóriájába lényegében azok az információk tartoznak, amelyek sem az alap-, sem a Wob kategóriába nem férnek bele.

Ezeknek az információknak három nagy csoportja van:

(1) Azoknak a közszektor-szervezeteknek az információi, amelyek esetében a hozzáférést és a használatot (és általában az árak meghatározását is) külön, „testre-szabott” jogszabályok határozzák meg. A jogszabályok szerint az információk részben nem nyilvánosak (rendőrségi nyilvántartások, állambiztonsági nyilvántartások stb.), részben nyilvánosak és újra-hasznosíthatóak (földnyilvántartás, statisztika, lakónyilvántartások stb.). A külön jogszabályok erősebbek, mint a Wob.

(2) A közszervezetek azon információi, amelyeknek közfeladatokkal nincs kapcsolatuk. (Kutatóintézetek jelentései, adatbázisai, kulturális intézmények katalógusai stb.)

(3) Azok a szoftverek, amelyekkel a közszektor információk olvashatók és feldolgozhatóak.

Ez az „egyéb” információkategoría igen vegyes. Az ebbe a kategóriába sorolt információk esetében az adatbázis építés és szervezés gyakran közpénzekből történik és nagyon drága. Éppen ezért a politika célja, hogy az ilyen adatbázisokat minél szélesebb körben, minél jobban elérhetővé és használhatóvá tegye – feltéve, hogy az adatok nyilvánosságát egyéb jogok, például személyes vagy üzleti érdekek védelme, nem korlátozzák.

Az *első információ-csoportban* a törvények megszabják a hozzáférés és a használat feltételeit, közte az árakat is. A feltételek, a várható módon, törvényenként különbözőek.

A *második csoportba tartozó* információk szolgáltatásának feltételeit teljes egészében maga a közszektor szervezet határozhatja meg. Eldöntheti, hogy kér díjat, vagy nem, ha kér, mennyit.

A *harmadik információ-csoportba tartozó* szoftverek esetében az ármeghatározás a szoftvertulajdonos joga.

Az egyéb kategóriába tartozó információk további hasznosításának lehetőségét az első csoport esetében maguk a törvények, a második csoport esetében az adatátadó szervezet határozza meg. Mindemellett ahhoz, hogy a kérelmezőn

kívül más használja, vagy újrahasznosítsa az átvett információt, figyelembe kell venni a copyrightra, az adatbázisok, illetve a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényeket.

Az egyéb kategóriába tartozó információk üzleti hasznosítását – ha arra egyáltalán van lehetőség – sok esetben korlátozza a nyilvános használatra alkalmassá tétel relatíve magas költsége.

A holland kormány álláspontja a jövőre vonatkozóan a következőképpen összegezhető: a Wob-információk kategóriába tartozó adatbázisok a közpénzekből finanszírozott kormányzati munka során, a közösség érdekében jönnek létre, ezért ezeket az információkat maga a közszektor üzletileg ne hasznosíthassa; a magánszemélyek és vállalkozások díjmentesen használhassák és hasznosíthassák. Az új tudásalapú gazdaság terminológiáját alkalmazva, az információk díjmentes hasznosítása és újrahasznosítása révén az információ társadalmi értéke növekedni fog, mivel egyre több fogyasztója lesz. Így lesz a köz által finanszírozott beruházás társadalmi értéke maximális. (A gyakorlatban természetesen számos jogos közérdeket figyelembe kell venni, mielőtt az adatbázisok újrahasznosítását lehetővé teszik.)

Az adatbázisok ingyenessége (a díj fizetése melletti újrahasznosítás helyett) természetesen költségvetési bevételkieséssel jár. A bevételkiesés mértékét a holland szakértők nem tartják nagynak, tekintettel arra, hogy a Wob körbe tartozó adatbázisok 70%-a már ingyenes, és mindössze 5%-ért kértek teljes költségtérítést, és egyetlen esetben sem számoltak nyereséget.

Az egyedileg szabályozott információk körébe tartozó adatbázisok esetében nem terveznek elvi változtatás – a külön jogi szabályozáshoz saját árképzési mechanizmus tartozik a jövőben is. (Az árképzési mechanizmusokat azonban nagyító alá veszik.)

Írország

Az információszabadságról szóló ír törvény 1998-ban lépett életbe. A törvény szerint az állampolgárok hozzáférhetnek a kormányzat és a kormányzathoz tartozó szervezetek által létrehozott dokumentumokhoz, a kormányzati szervezetek pedig kötelesek a szabályaikra és működésükre vonatkozó belső információkat hozzáférhetővé tenni (eljárási szabályok, az állampolgárokat érintő tervezetek stb.). (Ezt általában Interneten teszik meg.)

A közszektor információk üzleti hasznosítására nincs általánosan érvényes jogi szabályozás. Az üzleti hasznosításra azonban vannak példák, elsősorban a jogi, statisztikai információk szolgáltatásához, valamint a cégregiszter használatához kapcsolódóan.

Az árakat illetően alapelv, hogy mindaz az információ, amely a közszektor szervezeteinek honlapján megjelenik, ingyenes. Kivételek vannak, de a díjak nem haladhatják meg a felmerülő költségeket (azaz profitot nem tartalmazhatnak). Abban az esetben, ha a közszektor információ igénybevétele üzleti célú, díjat lehet

felszámítani érte. A kiszabott díjnak átláthatónak kell lennie; mértéke függhet az újrahasznosítás céljától is.

A Cégregisztrációs Hivatal (CRO) az információit „nagybani” vásárlók számára, amelyek képesek az információk üzleti hasznosítására, elérhetővé teszi. A használati jogért olyan díjat szabnak, amely még nem ijeszti el a vásárlókat. Bírósági ítélet (precedens!) szerint a CRO nem tehet nyilvánossá frissebb adatot, mint amilyent a viszonteladóinak átad.⁵⁴

Németország

A közszektor információkhoz való hozzáférés szövetségi szintű jogi szabályozás-tervezetét most vitatják, így természetesen a kereskedelmi hasznosításra vonatkozóan sincs jelenleg hatályos szövetségi jogszabály.

A különböző hatóságok, egymástól függetlenül kialakított feltételek alapján, részt vesznek a közszektor információk üzleti hasznosításában. A köz- és a magánsektor közötti sikeres és kevésbé sikeres együttműködésre egyaránt vannak példák. (A sikeres együttműködés egyik példája a Juris GmbH, amely az egyes jogi esetekhez biztosít – díj ellenében – hozzáférést.)

Az árkezelési politika rendkívül különböző, az egyedi (ágazat-specifikus) jogi feltételektől, az adattulajdonos hatóságtól és az újrahasznosítás céljától egyaránt függ. A különbségeket a szövetségi rendszerű államigazgatás tovább erősíti.

Olaszország

Olaszországban nincs általános szabályozás a közszektor információk üzleti hasznosítására. A magán- és a közszektor együttműködésére speciális területeken vannak példák. Az árpolitika eseti. (A statisztikai hivatal például havi statisztikai közleményét – az Internet-használat ösztönzése céljából – az Interneten keresztül ingyenesen szolgáltatja.)

Portugália

A kormányzati dokumentumokhoz való hozzáférést törvény szabályozza, az üzleti célú újrahasznosítás jogi szabályozása azonban hiányzik.

Ha az információért díjat kérnek, az minden esetben minimális.

1997-ben a kormányzat Zöld Könyvet hozott nyilvánosságra „Információs társadalom Portugáliában” címmel. Ebben hangsúlyozták, hogy a hozzáférést a közszektor információkhoz szélesíteni kell mind a magánemberek, mind a vállalkozások számára.

⁵⁴ CFI Online versus The Minister for Enterprise, Trade and Employment and the Registrar of Companies, Notice by CRO, 1999. 12.17 (www.cro.ie).

Javasolták, hogy minden kormányzati szervezet határozza meg információs státuszát. Az információkat három csoportba sorolták:

- ⇒ információk a polgárok számára (általános, díjmentes kategória)
- ⇒ fejlesztési információk (szimbolikus díjtétel, vagy díjmentes)
- ⇒ értéknövelt információk (piaci áras kategória).

Az információs tartalomipar fejlődéséhez nélkülözhetetlennek ítélték új copyright szabályozás megalkotását, amely a szerzők érdekeit és a magánszemélyek és vállalkozások hozzáférési érdekét egyaránt figyelembe veszi immár digitális környezetben. (A Zöld Könyv hangsúlyozta, hogy a folyamatokat, amelyek az EU tagállamokban e területen végbemennek, nyomon kell követni.) A kormányzat ernyhő-honlapját (www.infocid.pt) folyamatosan építik.

Spanyolország

Jogi szabályozás a közszektor információk üzleti hasznosítására nincsen. Példák a köz- és a magánszektor közötti együttműködésre az információterjesztésben elsősorban regionális és helyi szinten vannak. Számuk – nem jelentéktelen mértékben az információtechnológia fejlődésének köszönhetően – növekszik. A közszektor információkért az adattulajdonosok által számított árak változóak, lehetnek piaciak is.

Svédország

A skandináv hagyományoknak megfelelően, Svédország a kormányzati nyitottság mintája. (A sajtó szabadságáról 1766-ban fogadtak el törvényt, amelynek módosított változata ma az alkotmány része.) Nincs azonban kormányzati kötelezettség arra, hogy az információt elektronikus formában szolgáltatassák, bár a hozzáférés az elektronikus dokumentumokhoz megengedett. A nagyméretű dokumentumokért díjat lehet kérni.

Néhány nagy országos adatbázis és nyilvános regiszter újra-hasznosítása üzleti célú szolgáltatások céljára jogszabály alapján megengedett. Ezek az információk – harmadik fél által – értéknövelt szolgáltatások nyújtásához felhasználhatóak. A felhasználási / engedélyezési díjat egy költségmegtérülést biztosító formula alapján állapítják meg. A jogszabályilag meghatározottakon kívül a köznyilvántartások üzleti hasznosítása nem megengedett.

Az 1996. évi információtechnológiai törvény előkészítette az utat az információhoz való hozzáférés szélesítéséhez, amit az 1998. évi Public Administration Act-ben fogalmaztak meg. A cél az elektronikus hozzáférés fejlesztése és a díjszabás elveinek pontosítása volt, az üzleti hasznosítás azonban nem szerepelt a fontos témák között.

2000-ben viszont megjelent egy jelentés „Az állam, mint üzleti szereplő” címmel, amely azokat a helyzeteket elemezte, amelyekben a magán- és a közszektor versenyez egymással. Javasolta, hogy

- ⇒ az állam üzleti tevékenységét általában korlátozzák,

- ⇒ azokon a területeken, ahol az állam tevékenysége hasznos, a jogi szabályozást és a pénzügyi ellenőrzést szigorítsák,
- ⇒ azokon a területeken, ahol mind a köz- mind a magánszektor tevékenysége támogatandó, biztosítsák az egyenlő versenyfeltételeket.

5.5. Lehetőségek és kihívások az üzleti hasznosításban

Az EU közszektor információinak üzleti hasznosítása az USA-éval összevetve alacsony szintű. (Az USA és Kanada információs tartalomiparának egésze évente mintegy 800 milliárd EUR forgalmat bonyolított, az információs kulcságazatok éves növekedési üteme a kilencvenes évek második felében 11 és 37% között volt. A kulcspozícióban lévő vállalatok, mint például az ESRI és a MapInfo a földrajzi információk szolgáltatásában, folyamatosan elérték a magas átlagos növekedési ütemet – az ESRI például az említett időszakban évente 23%-kal növelte értékesítését.)

Az USA és az EU közötti piac-méret különbség egyrészt mutatja az EU országokban még kiaknázatlan lehetőséget, másrészt kihívást jelent az európai vállalkozások és kormányaik számára.

A tartalomipar sikeréhez a fejlett információtechnológia alkalmazása és a helyi (cél-) piac igényeinek, sajátosságainak ismerete egyaránt nélkülözhetetlen. Az USA vállalatai számos esetben technikailag fejlettebbek, mint európai versenytársaik, de sokkal kevésbé ismerik az európai közszektor információk forrásait és az európai információ-fogyasztókat.

Az európai vállalkozások számára kihívás, hogy előbb szüntessék meg a technikai lemaradást az USA cégeivel szemben, mint ahogy azok képesek megszüntetni a piacismeretben mutatkozó hátrányukat.

A közszektor információk jobb hasznosítása, az európai tartalomipar versenyképességének megteremtése érdekében az EU tagországok kormányainak három nagy kihívásra válaszolniuk kell:

- ⇒ csökkenteniük kell a közszektor információ-beruházásokban az USA javára mutatkozó különbséget,
- ⇒ többet kell beruházniuk az emberi tőkébe,
- ⇒ újra kell gondolniuk a (jelenleg igen gyakori) költségalapú árképzést.

Külkereskedelem

Általánosnak mondható, hogy az egyes tagállamok közszektor-szervezetei megállapodásokat kötnek egymással az információcserére, így a közszektor információk tagállamok közötti kereskedelme kicsiny. Ez azonban nem jelenti, hogy nincsenek vállalkozások, amelyeknek jelentős exportja van közszektor információkra alapozott termékekből. Az angol Hydrographic Office például a világ számos országába exportál. A svéd Meteorological and Hydrographic Institute (SMHI) folyamatosan építi külföldi piacát: irodát nyitott Finnországban, a német és a skandináv golfozók számára speciális időjárás előrejelző szolgálatot épít ki. A SMHI

exportja 1997 óta évente 8,6%-kal növekedett, az összes bevételéből 1999-ben mintegy 17% tett ki.

Az Internet és a telekommunikáció határ-nélküli természete azt jelenti, hogy a vállalkozások releváns, friss információt ajánlhatnak az EU bármely tagországában lévő előfizetőjük számára. A meteorológiai szolgálatok például tipikusan olyanok, amelyek szolgáltatásaikkal egész Európában versenyezhetnek egymással. Az ilyen típusú piac, illetve verseny az USA modell alternatíváját jelentheti a közszektor információk kereskedelmi hasznosításában.

Vállalati sikerek

A közszektor információk kereskedelmi hasznosítása nem új jelenség az Európai Unióban. Általános gyakorlat, hogy a közszektor közfunkciói ellátása során információt gyűjt, feldolgoz és szolgáltat, a magánszektor pedig utakat és módokat fedez fel, amelyek révén az összegyűjtött információkra, az alkalmazott eljárásokra alapozva (módosított/új) terméket és szolgáltatást ajánl a fogyasztóknak.

Az üzleti vállalkozás szolgáltatása egyezhet, vagy különbözhet attól, amely a közszektor azon szervezetének (is) feladata, amelytől az információ származik. Így a vállalkozás sikere is kétféle módon jöhet létre és kétféleképpen értékelhető:

- ⇒ lehet tisztán üzleti vállalkozás és siker, amelyet a piac határoz meg,
- ⇒ lehet a köz- és a magánszektor együttműködésének eredménye, amelynek sikere részben a társadalmi hasznosság.

Az új üzleti lehetőségek az új piaci feltételektől, a szabályozástól, a technológiai infrastruktúrától egyaránt függenek. A digitalizáció, és különösen az Internet, óriási mértékben megnövelte a közszektor információk hasznosítási lehetőségeit is mind a nagy-, mind a kisvállalkozások számára.

A közszektor információkra (is) építő üzleti vállalkozások sikere a közszektor információ-beruházásait eredményesebbé teheti. A vállalkozások információ-hasznosító, és újra-hasznosító tevékenységükkel

- ⇒ támogathatják az adattulajdonos közszektor-szervezet eredeti feladatát, de azt hatékonyabban és költségtakarékosabban tehetik, mint a közszektor maga,
- ⇒ teljesebben, pontosabban elégíthetik ki a szolgáltatás iránti igényt (az átvett információt más módon, vagy más közvetítő eszköz alkalmazásával juttathatják a fogyasztókhoz),
- ⇒ plusz keresletet generálhatnak értéknövelt termékek előállítására (az alap (nyers) adatok csoportosítása, más forrásból származó (nyers) adatokhoz kapcsolása) révén,
- ⇒ a közszektor információkhoz újfajta szolgáltatást társíthatnak.

Az üzleti hasznosítást, illetve a köz- és magánszektor együttműködésére vonatkozó eseteket tanulmányozó szakemberek azonban felhívják arra a figyelmet, hogy a sikeres együttműködések esetei nagyon gyakran egyszerű, sima outsourcingnak

tekinthetőek, nem pedig (kockázatmegosztást is implikáló) közös vállalkozásnak.⁵⁵ A ICT forradalmi változásokat produkáló fejlődése közepette nyilvánvalóan új üzleti modellekre (is) szükség volna.

Korlátok

A közszeaktor információk üzleti hasznosítását – a jogi és anyagi természetűeken kívül – számos gyakorlati jellegű probléma nehezíti. Nem egyszerű például megtudni, hogy egy adott országban

- ⇒ milyen közszeaktor információk léteznek,
- ⇒ milyen formában áll rendelkezésre az információ,
- ⇒ kikkel kell tárgyalni az adathasznosításról,
- ⇒ melyek az újrahhasznosítás feltételei.

Az adattulajdonosok és az adathasznosítók közötti kapcsolatok változatossága, valamint az információk igen különböző fajtája azt is jelenti, hogy a vállalkozások esetenként sajátos korlátokkal találják szemben magukat. Például monopolhelyzetű információ-birtokos esetében a szerződéssel kapcsolatos nehézségekkel, több információ-forrás esetén a különböző adatátadási feltételekkel és a különböző információ-formátumokkal egyaránt birkózni kellhet. Gondot okozhat a hasznosításra vonatkozó tárgyalásokban az üzleti tevékenységgel is foglalkozó közszeaktor-szervezet, és az olyan is, amelynek egyáltalán nincsenek információhasznosítással kapcsolatos tapasztalatai.

Az említett információ-hasznosítási korlátok és nehézségek nem szektor és ország specifikusak. Ugyanakkor jelenleg – az e területen hiányzó egységes belső piac következtében – minden országban, szektoronként is igen különböző szabályozás és gyakorlat él. A versenyképes tartalomszolgáltató ipar megteremtéséhez az EU-ban

- ⇒ egységes piac,
- ⇒ a piaci szereplők számára azonos kereskedelmi/üzleti feltételek

szükségeltetnek a közszeaktor információk hasznosításában is. Többek között ezért készítette el az Európai Bizottság 2002 elején jogszabály-tervezetét.

5.6. Az EU tagországok jogszabályainak harmonizációja, tervezet

Az Európai Bizottság 2001 októberében hozta nyilvánosságra „e-Európa 2002: EU keretek megteremtése a közszeaktor információk hasznosításához” című közleményét.⁵⁶ Ebben a Bizottság – miután bemutatta a közszeaktor információk

⁵⁵ Például a belga Benny Smeets (PSI koordinátor) a 2001. június 19-i PSINet Workshopon Brüsszelben.

⁵⁶ E-Europe 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information (Forrás: http://www.cordis.lu/econtent/psi/psi_policy.htm)

jelentőségét, európai hasznosításuk helyzetét – intézkedésekre tett javaslatot, és jelezte, hogy a közleményben foglaltakkal összhangban jogszabály tervezetet készít a közszektor információk (üzleti) hasznosításának EU-szintű szabályozására.

Maga a (munkaanyagának minősített) jogszabály tervezet a közszektor információk hasznosításáról⁵⁷ 2002 elején látott napvilágot.

A tervezet hangsúlyozott célja a minimális harmonizáció. Legfeltűnőbb tulajdonsága, hogy rövid. (Ambiciózusabb cél esetén a konszenzus a jelentős érdekelletétek miatt gyakorlatilag kizárható volna.) Összeállítói a jogszabály-tervezet négy fejezetében valóban csak az alapelvek világos, egyértelmű rögzítésére törekedtek.

- ⇒ Az *első fejezet* meghatározza a „közszektor szervezet”, a „dokumentum” és az „újra-használat” *fogalmát*, valamint azt, hogy a jogszabály *hatálya* mire terjed ki (a nemzeti szabályozás szerinti, vagy – az előbbi híján – a de facto hozzáférhető információkra) és mire nem (közbiztonsági, honvédelmi, állambiztonsági, törvényszéki, üzletileg kényes információk, személyes adatok, média alkotásai). Megfogalmazza a jogszabály tervezet *célját*: „a közszektorhoz tartozó szervezetek birtokában lévő dokumentumoknak újra-használatára és üzleti hasznosítására vonatkozó feltételek definiálása”, valamint az alkalmazandó *általános elvet*: a közszektor minden általánosan hozzáférhető dokumentuma „legyen kereskedelmi és nem kereskedelmi célokra újra felhasználható”.
- ⇒ A *második fejezet* az újra-használat feltételeivel foglalkozik. Az információ iránti kérelmet a közszektor számára rendelkezésre álló formátumban, „ésszerű időn”, vagy maximum három héten belül teljesíteni kell. (Az ésszerű időt a 6. szakasz 1. pontjában definiálja.)

Az árképzést illetően (2. fejezet, 7. szakasz) a jogszabály tervezet a következőket szögezi le.

- Az újra-hasznosítás feltételei mindenki számára azonosak. (Kivételek azonban lehetnek.)
- Az újra-hasznosításért felszámított díjak együttesen nem haladhatják meg az előállítás, a sokszorosítás, terjesztés költségeit (ha ugyanazt az információt többen igénylik, a fizetendő díj alacsonyabb lehet).
- A díjat felszámító szervezetnek kell igazolnia, hogy a díjat a tényleges költségek alapján számította ki.

Az átláthatóság érdekében az újrahasznosítási díjakat előre meg kell határozni, és nyilvánosságra kell hozni. Minden egyéb feltételt ugyancsak világosan és egyértelműen kell meghatározni (8. szakasz).

⁵⁷ DG Information Society Working Document: Towards a European Union framework for the exploitation of public sector information (ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/consultation_0102.pdf)

Az újra-hasznosítás segítése érdekében az információk regiszterét, valamint az újra-hasznosítási feltételeket és az újrahasznosításra vonatkozó szabvány megállapodásokat (lehetőleg online) nyilvánosságra kell hozni (9. szakasz).

Új formátum előállítására a közszervezet – az újrahasznosító magánvállalkozás érdekében – nem köteles (10. szakasz).

⇒ A *harmadik fejezet* – egy szakaszban és három pontban – a tisztességes kereskedelem szabályait rögzíti:

- az újrahasznosítás a piac minden potenciális szereplője számára legyen nyitott, korlátozó (kizárólagos) jogok indokolatlanul ne korlátozzák a közszektor információk üzleti hasznosítását,
- a meglévő (piaci versenyt korlátozó) szerződésekkel kapcsolatban átmeneti intézkedéseket kell meghatározni,
- ha mégis indokolt a kizárólagos jog megadása, a kizárólagosság indokait rendszeresen felül kell vizsgálni.

⇒ A *negyedik fejezet* a záró rendelkezéseket tartalmazza, amelyek szerint

- az intézkedések megvalósításának biztosítására a tagállamok képviselőiből bizottságot kell létrehozni,
- a tagállamoknak a jogszabállyal kapcsolatos intézkedéseikről be kell számolniuk az Európai Bizottságnak.

Az Európai Bizottság a jogszabály-tervezetet (munkaanyagot) nyilvános vitára bocsátotta. A vita résztvevőitől elsősorban a következő négy – a téma legérzékenyebb részleteit érintő – kérdésben várt véleményt:

- ⇒ A tervezett jogszabály segíti-e a közszektor információk újrahasznosítását, a gazdasági tevékenység bővülését, a foglalkoztatás növekedését?
- ⇒ A jogszabály hatálya mire terjedjen ki és mire nem; ésszerű-e az egységes szabályozás?
- ⇒ Kulcskérdés a szellemi jogok kezelése és a közszektor részvételének korlátozása az üzleti hasznosításban; lehetséges-e igazságos és méltányos megoldás?
- ⇒ Alkalmasak-e a javasolt eszközök az átláthatóság biztosítására?

2002. március 5-ig – az októberi közleményhez és a januári munkaanyaghoz lényegében együtt – írásban, nyilvános közlést megengedő módon 75-en (magánszemélyek és intézmények) nyilvánítottak véleményt. (Néhány „hozzászólás” pusztán a közösségi szintű szabályozásra vonatkozó kezdeményezést támogató egymondatos.) A vita folyik (bár a véleménynyilvánítási határidő 2002. február vége volt).

A tagállamoknak (és a csatlakozni szándékozókknak) – a javaslat véglegesítése, elfogadása után – a rögzített elveknek megfelelően kell a nemzeti szabályokat és gyakorlatot kialakítaniuk / átalakítaniuk. (Feltételezve, hogy a végleges szabályozás jogi formája direktíva, azaz irányelv lesz.) Ebből következően a közszektor információk hasznosítását és újra-hasznosítását érintő szabályozások formálásakor jelenleg is célszerű a már nyilvánosságra hozott alapelveket figyelembe venni.

6. Kiemelt szektorális kérdések

6.1. A földrajzi, térinformatikai adatok hasznosítása

A földrajzi, térinformatikai adatok, illetve az ezen adatok segítségével előállítható termékek, valamint az előállítás technológiája az utóbbi időben egyre nagyobb jelentőségre tett szert, hatalmas fejlődésen ment keresztül. A földrajzi, térinformatikai adatokat rendkívül széles körben hasznosítják. Például: közlekedés, környezetvédelem, természeti források hasznosítása, mezőgazdaság, telekommunikáció, térképészet, egészségügy, kutatás, nemzetbiztonság, katasztrófavédelem stb. Ezeknek, a különböző szempontok szerint felépített, mindig újra és újra korszerűsített adatbázisoknak a közös használata, bizonyos információk összekapcsolása jelentősen javíthatja a közcélú infrastruktúrával, természeti forrásokkal való gazdálkodást, hozzájárulhat a közszolgáltatások színvonalának emeléséhez, megkönnyítheti a döntéshozatalt mind az állami, mind a magánszférában.

Nemzeti szinten számos országban megindult a térinformatikai infrastruktúra (Spatial Data Infrastructure, *SDI*) kiépítése, ami nemcsak adatok rendszerezett gyűjtését, hanem a politikai koncepciókat, szabványok érvényesítését, különböző technológiák alkalmazását is magában foglalja. A digitalizálás széles körben történő alkalmazásának korában a földrajzi, térinformatikai adatértékekhez való hozzáférés, azok – különböző célokból történő – hasznosítása, újrafelhasználása számtalan jogi, szabályozási kérdést vet fel, amelyek megoldására országonként eltérő válaszokat adtak. Ezeket a szóban forgó földrajzi, térinformatikai adatokat, mint a közszeaktor adatvagyonának részét fogjuk fel, és ebből a megközelítésből kíséreljük meg azokat a nemzetközi tapasztalatokat összeszedni, amelyek a különböző országokban az adatokhoz való hozzáférést, azoknak a közcél érdekében való felhasználását, illetve annak szabályozását jellemzik. Tekintettel arra, hogy mind a technológiai haladás, mind a világgazdasági fejlődés, a mindent meghatározó globalizációs folyamatok következtében a friss, a naprakész információ értéke rendkívüli módon felértékelődött, az elérhető térinformatikai információk értéke, fontossága is jelentősen megnőtt, függetlenül attól, hogy papíros alapon vagy digitális formában állnak-e rendelkezésre. A téma sokrétűsége, szerteágazó volta következtében a továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – arra teszünk kísérletet, hogy a térinformatikai információkhoz való hozzáférés nemzetközi gyakorlatának néhány aspektusát kiragadjuk.

A térképeket két tulajdonság jellemzi: a méretarány és a tartalom. A két tulajdonság között közvetett kapcsolat létezik. A legrészletesebb, legpontosabb tartalmú térképeket nagy méretarányban ábrázolják. Kis méretarányban az előbbiek csak engedmények árán a pontosság és részletesség rovására ábrázolhatók. A digitális térképek elvileg méretarány függetlenek, de az ábrázolt tartalom részletessége, pontossága és egyéb tulajdonságai alapján megfeleltethető a hagyományos méretarányjal jellemzett térképnek. A térképnek a számítástechnikában gyakran mellőzött, igen fontos tulajdonsága a felmérés, a készítés, az adatgyűjtés időpontja,

illetve a karbantartás a változások térképi tartalomban történő érvényesítésének időpontja, vagyis mely időpontban tekinthető hitelesnek a térképmű.

6.1.1. Térinformatikai adatok nemzeti kezelése⁵⁸



Föderális ország lévén Ausztria esetében a földrajzi, térinformatikai adatok kezelése megoszlik a központi, illetve a tartományi szintek között. A szövetségi szint feladata a topográfiai-térképészeti, a kataszteri, és a társadalmi-gazdasági információk kezelése, rendszerezése, terjesztése ügynökségeken keresztül. A *Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen*⁵⁹, a legfontosabb szövetségi szintű intézmény, amely topográfiai adatbázisokat áru, illetve a kataszteri információk portáljaként is működik. Az intézmény a privatizálás előtt áll, ezért működésében jelentős szervezeti változások várhatóak. *On-line* adathozzáférés elsősorban a kataszteri információk, illetve a környezetvédelmi adatok esetében jellemzőek.

A környezetvédelmi adatok ingyen elérhetők, a topográfiai, térinformatikai adatok esetében már nem egyértelmű a helyzet: az általános elv az egyedi ármegállapítás. Az alaptérképi adatok felhasználásáért fizetendő díj a példányszámtól, az érintett terület nagyságától, a felhasználás céljától és az adat formájától (digitális vagy analóg) függ⁶⁰. A felhasználás céljától függően eseti díjkedvezmények igénybe vehetők. A díj meghatározásánál egy térképlap 1/8 részének díját, minimális alapidjékként minden esetben felszámítják. Alaptérképek 1:50000, 1:200000, 1:500000 méretarányban állnak rendelkezésre. A digitális térkép-információ olcsóbb, mint az analóg adat.

A szövetségi szintű kormánysszervek, illetve a szövetségi és a tartományi szintű közigazgatási hatóságok között *data-sharing* megállapodások működnek. Nem kormányzati felhasználók minden esetben díjfizetésre kötelezettek, ezeknek a megállapításakor azonban nem kell teljes költségfedezetre törekedni; úgyhogy az árak ad-hoc jelleggel alakulhatnak.

A legfejlettebb adatbázis a *kataszteri információkat* tartalmazó adatbázis. A különböző adatbázisok összekapcsolása egyelőre még nem jellemző.

⁵⁸ Geographic Information Policies in Europe: National and Regional Perspectives, EUROGI-EC Data Policy Workshop, Amersfoort, 15 November, 1999.

⁵⁹ <http://www.bev.gv.at> .

⁶⁰ A fenti információkat lásd Dr. Forgács Zoltán: A térképészeti adatok díjszabásának európai gyakorlatáról című cikkében. NETT-TÉR-KÉPEK, TÉRKÉPES HÍREK AZ INTERNETEN, PUBLICISZTIKA.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság esetében meglehetősen egyedi intézményi kereteket találhatunk. Egyrészt Anglia, Wales, Skócia és Észak-Írország esetében saját külön rendszereket tartanak fenn. Másrészt az angol térképészeti hatóság, az *Ordnance Survey* feladata mindenféle méretarányú térkép előállítás, azoké is, amelyeket más országokban a helyi kormányzatok, illetve a kataszteri hatóság állíthat csak elő. Az *Ordnance Survey a Crown Copyright* érvényesítése alapján monopolhelyzetben van a térképészeti adatok, adatbázisok, papíros alapú térképek előállítása vonatkozásában. A Crown Copyright használata garancia az adatok valóságára tekintetében. Az *Ordnance Survey* igazgatója a földrajzi információk terén a kormány tanácsadója. A tervek szerint 2003. április 1.-ig az *Ordnance Survey-t* állami részvénytársasággá alakítanák át, ahol a részvények 100%-a a kormány tulajdonában lenne. A földrajzi, térségi információk jobb hasznosításának támogatására hozták létre 1989-ben az *Association for Geographic Information (AGI)* elnevezésű non-profit szervezetet, amelynek jelenleg 1500 tagja van (központi kormányzati szervezetek, pénzügyi alapok, állami vállalatok, regionális szervezetek, közszolgáltatók, egészségügyi intézmények, rendőrségi szervezetek, NOG-k, egyetemi kutatóhelyek, magán kutatóhelyek, adatszolgáltatók stb.)

Az Egyesült Királyságban a kormányzati szervek működését nagyon hamar hatékonyság és költség-orientálttá alakították át, és többségük olyan végrehajtó egységként működik, amely fedezni képes saját költségeit. Ebben a koncepcióban a közszektor adatvagyonának értéke hamar felismertté vált, és ezen belül a földrajzi, térségi adatok különösen magas értéket képviselnek, hiszen a Crown Copyright védjeggyel értékesített információk utáni bevétel $\frac{3}{4}$ -ét (mintegy 200 millió fontot), ebből a forrásból szedi be a Kincstár. Meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyságban a helyi kormányzati szervezetek méretüket tekintve – európai összehasonlításban – meglehetősen nagyok, így lehetőség nyílt egy olyan költségmodell működtetésére, amelynek keretében a helyi önkormányzati szervek, közszolgáltatók viszonylag magas árat képesek fizetni az állam kezelésében levő adatokért⁶¹. Ezt a magas árszintet védhetővé tette, hogy a bevételeket nagyon hamar bonyolult adatbázisok előállítására, hozzáférhetőségének biztosítására, újabb szolgáltatások nyújtására forgatták vissza. Az adatok karbantartása, új adatbázisok kiépítése kizárólag az értékesítési bevételekből, és nem állami támogatásból történik. A megvásárolt adatok újrafelhasználását (függetlenül attól, hogy magánszemélyről, vagy állami hatóságról van szó) viszonylag kismértékben korlátozzák. Az értékesítés díjtételeit részletes szabályok határozzák meg: egyszeri alkalomra, azonos célra történő felhasználásra maximálisan A3 formátumnak megfelelő térképi részlet kiszolgáltatása engedélyezhető. Nagyobb területre vonatkozóan külön engedélyezési eljárás szükséges, és csak kivételes esetekben, lényegesen magasabb díjért lehet

⁶¹ Kiegészítésül meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyságban az állami információk hozzáférése szempontjából az általános alapelv az, hogy az alapadatnak tekinthető állami információk újrafelhasználása ingyenes. A földrajzi információk esetében ez a felfogás valamivel árnyaltabb, de alapadatokra itt is érvényes. A duális ármodellt (tehát, hogy állami intézmény más feltételekkel férhessen hozzá állami adatokhoz, mint a magánszektor) alapvetően elutasítják.

igényelni. Egyébként a díj nagyságát a felhasználásra kerülő térkép típusa, méretaránya, a lefedett terület nagysága, a kiszolgáltatott másolat nagysága (dm²), az előállítandó termék méretaránya, a tervezett példányszám, illetve a felhasználás célja alapján határozzák meg.⁶²

A *Future Management of Crown Copyright*, azaz a Crown Copyright jövőbeli kezelése címet viselő 1999. márciusi Fehér Könyv az a fontos dokumentum, amelynek a keretében kimondják, hogy a Crown Copyright érvényesítése nem lehet az állami információk, és ezen belül a földrajzi információk, adatok terjesztésének, értékesítésének akadálya; szükség van egy koherens árpolitikára, valamint a kormányzati szerveknek rendszeresen nyilvánosságra kell hozniuk a rendelkezésekre álló adatok, adatbázisok frissített listáját⁶³. A *Freedom of Information Bill-t*, azaz az információhoz való szabad hozzáférés jogát szabályozó törvényt⁶⁴ az angol parlament 1999 végén fogadta el. Végül a földrajzi, térinformatikai adatok hozzáférése szempontjából fontos további dokumentum a kormányzati munka korszerűsítéséről született Fehér Könyv (*The Modernising Government White Paper*), amely az elektronikus kormányzat megteremtésének 2008 végéig húzódó nagyszabású programját⁶⁵ tárja elénk.

Az Egyesült Királyságban a földrajzi kulcsadatok (kartográfiai, társadalmi-gazdasági, valamint egyéb referencia adatok, mint utca, helységnév, irányítószám stb.) kereskedelmi forgalomba hozatala public private partnership, azaz a magán és az állami szektor együttműködésével történik. A *Spatial Information Enquiry service (SINES)* volt az első kísérlet arra vonatkozóan, hogy az állam kezében levő földrajzi adatoknak egy metaadat katalógusa elkészüljön. Ez a szolgáltatás négy évig működött, de mivel az adatok karbantartása nehézkesnek bizonyult, megszüntették. A *National Geospatial Data Framework (NGDF)*⁶⁶ szolgáltatás egy szűkebb körű metaadat szolgáltatás, amelynek a fejlesztése még folyamatban van. Az e-Government Metadata Framework kezdeményezés alatt folyamatban van egy átfogó, országos szintű metaadat-rendszer kiépítése, amelynek a felelőse a kormány mellett működő Office of E-Envoy.⁶⁷

Az információhoz való hozzáférés tekintetében az Egyesült Királyságban a legtöbb vita a körül van, hogy a létező kulcsadatbázisok összekapcsolása milyen formában engedélyezhető. A kérdés azért is olyan bonyolult, mert legalább 1000 állami és magán intézmény működik, amely vagy előállít, vagy valamilyen szinten felhasználója a földrajzi adatoknak. Egyelőre nincsen olyan magas szintű intézmény, amelynek feladata lenne a földrajzi, térinformatikai adatok terén egy nemzeti szintű, összehangolt politika kidolgozása, és érvényesítése.

⁶² A fenti információkat lásd Dr. Forgács Zoltán: A térképészeti adatok díjszabásának európai gyakorlatáról című cikkében. NETT-TÉR-KÉPEK, TÉRKÉPES HÍREK AZ INTERNETEN, PUBLICISZTIKA.

⁶³ Government Information Asset Register, <http://www.inforoute.hms.gov.uk>.

⁶⁴ <http://www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm>.

⁶⁵ <http://www.citu.gov.uk/moderngov.htm>.

⁶⁶ <http://www.ngdf.org.uk/>.

⁶⁷ Lásd részletesebben a <http://www.UKGovTalk> website-on.

Finnország

Finnországban nagy hagyományai vannak a központi adatkezelésnek, illetve a különböző adatbázisok összekapcsolásának. Ebből következően a térinformatikai, földrajzi adatok is összekapcsolhatók különböző társadalmi-gazdasági, demográfiai adatokkal. Finnországban az információs stratégia kidolgozása nagyon nagy fontosságot kapott, és ezen a stratégián belül a térinformatika fejlesztése előkelő szerephez jutott. A Pénzügyminisztérium a felelőse a kormány (közszektor) kezelésében levő adatvagyon hasznosítása stratégiájának, míg az Agrárminisztérium (a Nemzeti Földfelügyelet révén) a felelőse a földrajzi információk képezte adatvagyon kezelésének.

A digitális formában elérhető térinformatikai adatbázisok árképzésével kapcsolatban heves vita dúl Finnországban. Az általános alapelv az, hogy amennyiben a szükséges adatok valamilyen jogszerű célra (legal requirement) kellenek, ingyen vagy legfeljebb terjesztési költségen legyenek elérhetők. Az egyéb igények kielégítésére a piaci feltételek szabják meg az árat, de az árképzésnél alapelv kell legyen, hogy az árszint ne hasson korlátozólag a felhasználásra. A gyakorlatban azonban ez az elv sérül, és az állam által előállított földrajzi adatok árszintje a piaci kereslet alapján alakul; a copyright feltételeit szigorúan ellenőrzik.

Finnországban tehát a legfontosabb alapadatok (topográfiai, társadalmi, gazdasági, kataszteri, vagyon és hálózati adatok) rendelkezésre állnak, felhasználásukat, különösen a digitalizált információk esetében, a megfelelő árpolitika hiánya akadályozza. On-line metaadat-szolgáltatás⁶⁸ 1991 óta – mintegy 300 adatbázisra vonatkozóan – 15 nemzeti, és számos helyi intézménynél érhető el. Ezeket az adatbázisokat egységesített rendszerben írják le, teszik hozzáférhetővé, ami mind a szolgáltató, mind a felhasználó számára egyszerűbbé teszi a hasznosítást. A Nemzeti Földfelügyelet (National Land Survey) tartja fenn, kezeli ezt a szolgáltatást. Ugyancsak az ő hatáskörébe tartozik a data sharing biztosítása is. Finnországban tehát nincsen egyetlen olyan szervezet sem, amely nemzeti földrajzi információs központ funkciót töltene be, az ezzel kapcsolatos feladatok különböző egyéb intézmények kompetenciái közé vannak besorolva, és az ő forrásaikból finanszíroznak. Ez hosszú távon veszélyeztetheti a jelenleg még nagyon fejlett finn földrajzi, térinformációs infrastruktúra színvonalát.

Finnországban az alaptérképekért fizetendő szerzői jogdíj⁶⁹ összege az alaptérkép méretarányától, a készítendő térkép méretarányától, a példányszámtól, a lefedett terület nagyságától, az adatszolgáltatás során felhasznált anyag mennyiségétől, a térképi tartalom aktualitásától, és a tervezett forgalmazási ártól függ.

⁶⁸ <http://www.nls.fi/ptk/aineiost/>.

⁶⁹ A fenti információkat lásd Dr. Forgács Zoltán: A térképészeti adatok díjszabásának európai gyakorlatáról című cikkében. NETT-TÉR-KÉPEK, TÉRKÉPES HÍREK AZ INTERNETEN, PUBLICISZTIKA.

Franciaország

Franciaországban a közszektor adatvagyonának kezelésében, terjesztésében három kiemelkedő intézmény játszik szerepet: a Nemzeti Statisztikai Hivatal (INSEE), a Nemzeti Adóhivatal (DGI), amely a kataszteri adatokat gondozza, és a Nemzeti Geográfiai Intézet (IGN). Az INSEE adatait előállítás költségen bocsátja rendelkezésre, kivéve néhány speciális adatbázist, mint például a gazdasági szervezetek adatait tartalmazó SIRENE információit. A DGI 1990-ben indította el Digitális Kataszteri Térképek elnevezésű projektjét, hogy papír-alapú adatait a különböző helyi hatóságokkal együttműködve korszerűsítse. A városi központokban és agglomerációikban a program gyorsan haladt, a vidéki régiókban kevésbé. Az IGN hagyományosan 1:10000-es, vagy kisebb méretarányú térképek előállításáért felelős. A digitális térképek megjelenése után az intézményt számos kritika érte árpolitikája tekintetében, mivel olyan árakat alkalmazott, amelyek segítségével a bevételek maximalizálására törekedett a felhasználók és a minőség rovására. 1999-ben nagyító alá vették az IGN tevékenységét, és a róla készült jelentésben olyan javaslatot tettek, hogy az alapadatok kidolgozásának költségeit állami támogatásból kell fedezni, és az értékesítési áraknak csupán az adatbázisok felfrissítésének, karbantartásának költségeit kell fedezniük. Az igényelt információk mennyisége és a copyright jogok révén befolyó royalty összességében csökkentené az egyes vásárlókra jutó egységnyi költségeket, és így nőhetne a végfelhasználók, illetve a viszont-eladók száma. Az úgynevezett „Mandelkern”⁷⁰-jelentésben megfogalmazódik az a dilemma, hogy: mivel a digitális formában elérhető információ a reprodukció költségeit minimalizálja, és ennek alapján az állami adatok ingyen letölthetők lehetnének, ugyanakkor ezen szolgáltatások fenntartása, szervezése, korszerűsítése, az információk frissítése jelentős költségekkel jár az érintett állami szervezetek számára. Ez utóbbi költségeket azonban valamilyen formában fedezni szükséges. Noha Franciaországban 1978 óta létezik egy, az állami információkhoz való hozzáférést szabályozó törvény, a fenti jelentés a következő javaslatok megfontolását említi:

- ⇒ a lényeges (kiemelkedően fontos) adatok legyenek ingyen elérhetők (jogszabályi, statisztikai, földrajzi adatbázisok)
- ⇒ minden állami intézmény, beleértve a közüzemi szolgáltatásokat végző vállalatokat, illetve a közpénzekből, állami megrendeléseken dolgozó magánvállalatokat is, köteles részt venni az állami adatvagyon terjesztésében
- ⇒ minden szervezet köteles a kormány számára lényegesnek minősített adatokat rendelkezésre bocsátani digitalizált formában, illetve, ha erre nem képes a papíros alapú adatokhoz digitalizálási tervet kell mellékelnie.
- ⇒ a „nem kiemelkedően fontos”-ként besorolt adatok esetében a jelentés két-utas megoldást kínált: az olyan intézmények, mint az IGN, amelyek számára létérdek az adatok, információk terjesztése, kereskedelmi forgalom keretében eladhatják azokat közvetlenül a felhasználóknak. Az egyéb intézmények a public-private-partnership megoldás keretében kell, hogy ezt megtegyék. De

⁷⁰ <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>.

minden esetben az árképzés elve a felhasználás ösztönzése kell legyen, a magánszektor számára lukratív árakat kell kínálni.

A földrajzi adatok állami kezelésével kapcsolatos politikai törekvések koordinátora egy tárcaközi szervezet (A Földrajzi Információk kezelésére létrehozott Nemzeti Tanács), amelynek tagjai a különböző fontos minisztériumok képviselői, illetve földrajzi, térinformatikai adatokkal dolgozó intézmények reprezentánsai. A másik pólust az AFIEGO, a földrajzi információk felhasználóiból és a magánszektor képviselőiből alakult egyesület jelenti.

Hollandia

Hollandiában a kormány 1998-ban indította el az *eKormányzat* kialakításának ambiciózus programját.⁷¹ Az IDC/ World Times Information Society Index 2000 szerint Hollandia az információs társadalom megteremtésében leggyorsabban előrehaladó országok közé tartozik. Hollandiában a földrajzi információk legfőbb előállítója a *Kataszteri Hivatal*, a *Topográfiai Hivatal* és a *Statisztikai Hivatal*. A *Kataszteri Hivatalnak*, amely a *kataszteri adatokat gyűjti*, törvényes joga, hogy működési költségeit – részben adatok értékesítése révén – fedezze. Ugyanakkor az alaptevékenységén nem realizálhat nyereséget, pontosabban a megszerzett profitot vissza kell forgatnia, és lehetővé kell tennie, hogy ezáltal alacsonyabb árakon adhassa adatait. Mindkét említett intézmény alapvetően költségvetési forrásokból gazdálkodik, de elvárják tőlük, hogy termékeik kereskedelmi forgalmazásából bevételre tegyenek szert.

Az 1997. évi, „*A kormány kezelésében levő információkhoz való hozzáférés*” című kormánydokumentum a közszektor adatvagyonának terjesztésével kapcsolatban az alábbi alapelveket szögezi le:

- ⇒ a *Kormányinformációk elérhetősége* című törvény hatálya alá tartozó adatokhoz való hozzáférés alapvetően ingyenes, vagy legfeljebb terjesztési költség számítható fel.
- ⇒ harmadik fél (tehát magánszemélyek, vállalatok, azaz nem kormányzati szervek) számára nyújtott információk esetén egységes árat kell alkalmazni, diszkriminációmentesen kell eljárni. Magánvállalatok nyilvános aukciókon engedélyt szerezhetnek különböző kormányinformációk terjesztésére, és meghatározott mennyiségben reprodukálhatják, illetve feldolgozhatják ezeket az információkat.
- ⇒ közintézmények, állami szervek csak olyan mértékben és olyan célokra gyűjthetnek információkat, ami az alkotmány által rájuk ruházott feladatokhoz szükséges. A közszektor adatbázisainak egyéb információkkal történő „gazdagítása”, illetve adatbázisok összekapcsolása csak akkor engedélyezett, ha

⁷¹ Electronic Government Action Programme: a more efficient and effective government on the electronic highway (Herijking Actieprogramma Elektronische Snelwegen „Boven NAP”, april 1998, Parliamentary documents, no 6.

azt valamilyen elvégzendő, közfeladat egyértelműen indokolja, szükségessé teszi.

- ⇒ alapelveként kezelik, hogy közintézmények ne gyűjtsenek olyan adatokat, amelyeket a magánszféra már gyűjt. Ilyen esetekben az államnak – fair piaci feltételek mellett – meg kell vásárolnia ezeket az információkat.
- ⇒ a copyright érvényesítése terén nincsen különbség az állami és a magánfelhasználó között. Mindketten jogosultak szerzői védelmet érvényesíteni az általuk közzétett információ vonatkozásában. A kormány információk esetében külön specifikus feltételeknek kell megfelelni, és a ©-jelet fel kell tüntetni. A szerzői jogi védelem a szerző élettartamára, plusz 70 évre vonatkozik; társaság esetén 70 év. A topográfiai térképek esetében a szerzői jogi védelem az általánosítás módjára, a színhasználatra, a szimbólumok alkalmazására, az egyéni megjelenítés specifikumaira vonatkozik. Hollandiában egyébként az állami adatok 80%-át állami intézmények hasznosítják. A holland parlament 1999-ben törvényerőre emelte az EU adatbázisok védelmére vonatkozó 1996-ban közzétett irányelveit. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy magánszemélyek komplett állami adatbázisokhoz nem juthatnak hozzá, ilyen kívánság esetén az állami információgazda igenis élhet a copyright eszközével. Az állam által előállított földrajzi adatokra, információkra érvényes a továbbértékesítés tilalma. Azaz a felhasználó csupán ezen adatok használatára jogosult.
- ⇒ külön engedély adható arra, hogy a már létező közadatokat valamilyen – az intézmény tevékenységével nem szigorúan összefüggő célból – tovább feldolgozzák; ez esetben azonban meg kell vizsgálni, hogy a piacon ezek az információk nem szerezhetőek-e már be, valamint, hogy valóban társadalmi-szociális vagy egyéb (közérdekű) szempontból erre valóban szükség van.
- ⇒ az elérhető állami adatok, információk hitelességét az „Authentic Register” garantálja. Az elérhető „közhíletű regiszterek” egy-egy tárca alá tartoznak, és a tárca szavatolja az elérhető adatok jó minőségét, hitelességét, aktualitását, garantálja az adatbázisok karbantartását. Minden kormány szerv köteles egy ilyen regisztert működtetni. A földrajzi adatok autentikus regisztere alatt a következő információk (lesznek) elérhetőek: kataszteri adatok, geológiai adatok, nagyméretarányú térségi adatbázisok, tengerszint fölötti magasságra vonatkozó adatok.

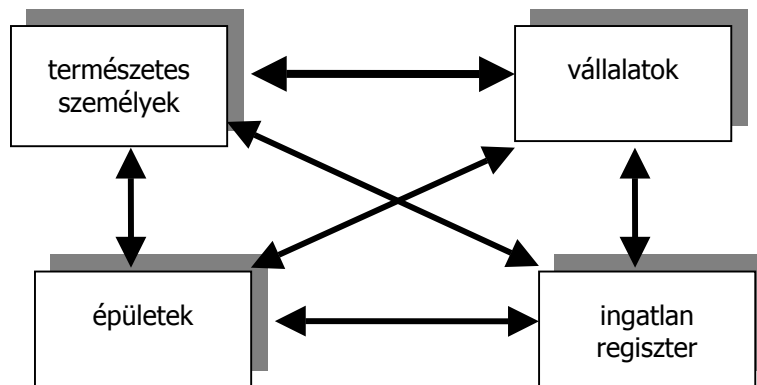
Külön terület a földrajzi adatokhoz való hozzáférés szabályozása. Az ingatlanokkal kapcsolatos információk kezeléséért felelős tanácsadó testület, a RAVI⁷², amely a holland Lakásügyi, Térségtervezési és Környezetvédelmi Minisztérium alá tartozik és az ő költségvetéséből finanszírozódik. A földrajzi információk infrastruktúrája gyűjtőfogalma alá a kapcsolódó politikák, a földrajzi adatok, technológiák, szabványok, képzési formák tartoznak. Ennek fejlesztése szorosan kapcsolódik az *eKormányzat* megvalósítását célul tűző kezdeményezéshez.

⁷² <http://www.ravi.nl/>.

A *National Clearing House for Geo-Information (NCGI)* az Interneten keresztül, nem kereskedelmi alapon működő szolgáltatás, amely a földrajzi adatokat szolgáltatók és a felhasználók közötti közvetítőként tevékenykedik. A szolgáltatók többnyire állami intézmények, amelyek mindenféle földrajzi információt (talajminőség, környezetvédelmi térségi adatok, jogi információk, földhasználattal kapcsolatos tervek, adatok stb.) állítanak elő. Az *NCGI* az ingyen elérhető földrajzi információk metaadatbázisát állította össze⁷³, és lehetőséget teremt ezen adatok egyszerű elérhetőségére.

A holland szabályozás szerint

- ⇒ költség megfontolások miatt lehetőség nyílik az adatbázisok összekapcsolására, természetesen a személyi adatok védelmének figyelembevételével. Ennek előzményei 1992-re nyúlnak vissza, amikor megszületett a „Structure Outline for Geo-information” koncepció a *RAVI* gondozásában. A koncepció megszabta azokat az alapvető térségi információkat (ingatlanadatok, személyi adatok, vállalati adatok, épületadatok), amelyek gyűjtése kiemelkedően fontos a nemzeti térségi adatinfrastruktúra kiépítéséhez. Az adatbázisok összekapcsolásának feltételeit a *RAVI* szabályozza. (A természetes személyek regiszterét az önkormányzati adatfelvétel keretében végzik, a vállalati regiszter a Kereskedelmi Kamarák feladata, a kataszteri regiszter a Kataszteri Hivatal gondozásában készül. Ezek 100%-osan digitális formában elkészültek. Az épület regiszter még nem teljesen befejezett.) Az adatbázisok kapcsolatát az alábbi ábra szemlélteti.



Forrás: © Ravi, in Bas C. Kok and Bastiaan van Loenen: Policy Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments in the Netherlands, 2001, Delft University of Technology, the Netherlands

- ⇒ természetesen a nemzetbiztonsággal, a korona védelmével összefüggő adatok nem tartoznak az elérhető állami információk körébe. Ez a földrajzi információk egy adott körét is érinti.

⁷³ <http://ncgi.nl>.

- ⇒ a Kataszteri Törvény közvetlen alkalmazásának hatálya alá ugyan nem tartozik a kataszteri információkhoz való hozzáférés megkönnyítése. Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy igen fontos információkról van szó – a Kataszteri Hivatal mégis lehetővé teszi, hogy egyéb intézmények, vállalatok hozzáférhessenek részlegesen feldolgozott adatokhoz, illetve, hogy azokat tovább feldolgozzák. Ezekben az esetekben azonban a Kataszteri Hivatalnak garantálnia kell a személyi adatok védelmét, az adatbázis biztonságos kezelését, és a felmerülő költségek fedezését.
- ⇒ az állami adatok, adatbázisok hozzáférhetősége, harmadik félnek történő átengedése kapcsán az alapelv a költségek fedezése. Ezen belül a kataszteri információk esetén elvárt a 100%-os költségfedezet, míg a nemzeti térképészeti ügynökségeknek legalább 50%-os költségfedezettel kell működniük. A Belügyminiszter által közzétett irányelv („Towards Optimal Availability of Government Information”, azaz az állami információhoz való optimális hozzáférés feltételeinek biztosítása) annak igényét fogalmazza meg, hogy a közszektor információiért a felhasználók legfeljebb a terjesztési költségeket térítsék meg. A földrajzi információk vonatkozásában ez az irányelv vegyes fogadattásra talált, és azokra az intézményekre, amelyeknél megvalósítása pénzügyi nehézségeket eredményezne (például a topográfiai szolgáltatók) nem kívánják érvényre jutatni. Eppen ezért felmerült az az elképzelés, hogy a térségi, földrajzi információk (GI sector) terén valamiféle kompromisszumos megoldásra kerüljön sor.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy Hollandiában az állami információk értékesítésére vonatkozóan nincsen egységes árpolitika, valójában az egyes állami intézmények saját belátásuk szerint határozzák meg az árakat.

Hollandiában az elérhető földrajzi *alapadatok* a következők: a kataszteri adatbázis, társadalmi-gazdasági adatok, 1:10000 méretarányú térképek az ország egészére (100%-osan digitális formában is), amelyeket egy (a Kataszteri Hivatalból, a Dutch Telekomból, a helyi önkormányzatokból és közüzemi szolgáltatókból álló) konzorcium kidolgozott ki. Az előállítás költségei 400 millió dollárra rúgtak⁷⁴. Ezen túlmenően vektor adatbázisok, egy 1:10000 méretarányú alapadatbázis. A kisméretarányú topográfiai térkép adatbázisok a kiépítés stádiumában vannak; az adatgyűjtési tevékenységet a RAVI koordinálja annak érdekében, hogy párhuzamos adatgyűjtésekre ne kerülhessen sor. Mintegy 36000 metaadatbázis áll rendelkezésre, amelyek áttekinthetősége, jobb nyilvántarthatósága érdekében a RAVI létrehozott nemzeti klíring projektet⁷⁵. A RAVI ezen túlmenően fontos koordinációs szerepet is betölt.

⁷⁴ Lásd: Bas C. Kok and Bastiaan van Loenen: Policy Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments in the Netherlands, 2001, Delft University of Technology, the Netherlands.

⁷⁵ <http://www.ravinl/clearing.html/>.

Írország

Írországban 1997 óta létezik a közszeaktor információihoz való hozzáférést szabályozó törvény. Ennek szellemében maga az információ ingyen van, az állami szervezeteknek azonban joguk van költségtérítést felszámítani az általuk rendelkezésre bocsátott információ időigénye függvényében. (Pl. az egészségügyi minisztérium /Department of Health/ óránként € 21-et számol fel az információ előkeresésért.) A földrajzi, térségi adatokkal kapcsolatban információk megtalálhatók: a nemzeti statisztikai hivatal⁷⁶, az Ordnance Survey of Ireland⁷⁷ (OSI), a Geological Survey⁷⁸, a Land Registry⁷⁹, a Heritage Service és a mezőgazdasági minisztérium (Department of Agriculture) honlapjain. Ez utóbbi ugyan jelentős légi felvételi anyaggal is rendelkezik, amely azonban nem széleskörűen hozzáférhető. A fent említett intézmények kezelésében levő adatbázisok a GeoID (ír pilot metaadatbázis) révén Interneten is hozzáférhetőek⁸⁰. Helyi hatóságok is rendelkeznek különböző szintű, jellegű térségi információkkal, de ezek hozzáférhetősége meglehetősen változó.

Az OSI az adatok terjesztését, illetve a velük kapcsolatos árpolitikát illetően általános irányelveket érvényesít: a kért adatok árazása eseti jelleggel történik. A copyright követelményét szigorúan érvényesítik. Költséget számítanak fel mind az állami hivataloknak, mind a magánfelhasználóknak. 1999 decemberében elfogadtak egy olyan módosítást, amelyek szerint akadémiai intézeteknek, kutatóhelyeknek a kért adatokat kedvezményes (80% alatti) áron bocsátják rendelkezésre. Az OSI költségvetése évente 12,5 millió font, amiből mintegy 1,5 fordít technológiai fejlesztésre. Értékesítési bevétele 6,7 millió font évente. Általában a térképi adatokért felszámított díj a felhasználásra kerülő térkép típusától, méretarányától, a lefedett terület nagyságától (km²), a kiszolgáltatót másolat nagyságától (dm²), a készítenő termék méretarányától, a tervezett előállítás példányszámtól, valamint a felhasználás céljától függ.⁸¹

⁷⁶ <http://www.cso.ie>.

⁷⁷ <http://www.irigov.ie/osi/>.

⁷⁸ <http://www.irigov.ie/gsi>.

⁷⁹ <http://www.irigov.ie.landreg/>.

⁸⁰ <http://www.tcd.ie/Geography/GIS/Geoid/>.

⁸¹ A fenti információkat lásd Dr. Forgács Zoltán: A térképészeti adatok díjszabásának európai gyakorlatáról című cikkében. NETT-TÉR-KÉPEK, TÉRKÉPES HÍREK AZ INTERNETEN, PUBLICISZTIKA.

Németország

Németországnak jelenleg még nincsen elfogadott – szövetségi szintű – törvénye az állami adatvagyon hozzáférése vonatkozásban. A 2000. december végén született – erősen támadott – törvénytervezet⁸² egyelőre még nem lett ratifikálva, úgyhogy a kérdést tartományi szinten, itt sem egységesen kezelik. Egyelőre – Németországban elsőként – Brandenburg tartománynak⁸³, majd Berlinnek⁸⁴, Schleswig-Holstein tartománynak, és Észak-Rajna Vesztfália tartománynak⁸⁵ született kifejezetten az állami (a közszektor) adatvagyonához való hozzáférést szabályozó törvénye, de általában elmondható, hogy a kérdés jogszabályi háttere az új, keletnémet tartományok esetében sokkal fejlettebb, mint a nyugatnémet tartományokban.

A Brandenburi törvény értelmében minden polgárnak (tehát a külföldi állampolgároknak is) joga van – minden különösebb indoklás nélkül – az állam által kezelt „akták”-ba betekinteni, amennyiben biztonsági, adatvédelmi megfontolások ezt nem korlátozzák. Akták fogalma alatt minden papíros alapú, elektronikai vagy egyéb adathordozón rögzített információ értendő. Az állami hivatalnak joga van az információért költséget felszámítani, ennek mértéke azonban nem lehet akkora, hogy korlátozza az információk iránti keresletet⁸⁶.

Németországban – a közszektor információi közül – elsősorban a környezetvédelemmel kapcsolatos adatok elérhetősége körül folyik vita: ebben a vonatkozásban is a keletnémet tartományok az éllovasok, ahol törvényes jog biztosítja az adatokhoz való hozzáférést. Ami a földrajzi adatokhoz való hozzáférést illeti, a szövetségi belügyminisztérium (Bundesministerium des Innen, BMI) által szervezett munkabizottság (AdV)⁸⁷ 16 tartományi szintű kataszteri felmérést és adatbázist üzemeltet. Az AdV 1997-ben hozta nyilvánosságra a földrajzi, topográfiai adatok gyűjtésére, rendszerezésére vonatkozó koncepcióját, és a német elektronikus kormányzat kialakítása (BundOnline 2005 projekt)⁸⁸ keretében is hangsúlyt kapnak a

⁸² Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). A kritikus megjegyzések szerint a törvénytervezet nagyon magas költségeket (az munkaráfördítástól függően akár 1000 márka) számít fel az állami információkhoz való hozzáférést, valamint igen nagyszámú kivételt engedélyez, ami abba az irányba hat, hogy igen sokfajta információ továbbra sem válik hozzáférhetővé.

⁸³ Akteneinsicht- und Informationszugangsgesetz (AIG).

⁸⁴ Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin, 15. Oktober 1999. (GVBl. 1999/45); utolsó módosítás 2001. július 30.

⁸⁵ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen, vom 27. November 2001.

⁸⁶ Lásd még Lutterbeck, Bernd: Informationsfreiheitsgesetz in Brandenburg, ein entscheidender Schritt in die Informationsgesellschaft, Universität Berlin, <http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/029>.

⁸⁷ Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.adv-online.de>.

⁸⁸ <http://www.staat.modern.de/>.

térinformatika szempontjai. Az *ATKIS*⁸⁹ a 16 tartományi szintű térségi információkat, földrajzi adatokat gyűjtő intézet közös kezdeményezése egy azonos, standardizált módon rendszerezett (1:10000; 1:25000; 1:50000; 1:100000) digitális adatbázis kialakítására, amelynek segítségével a tartományok egymás közötti adatcseréje könnyebbé válik, illetve a tartományi adatok nemzetközi hasznosítása is egyszerűsödik. Egységes formában továbbítanak az adatokat a szövetségi kartográfiai hivatal (*BKG*)⁹⁰ számára is⁹¹. 100%-osan digitális formában rendelkezésre áll az ingatlan (földtulajdon) regiszter, illetve részlegesen digitális formában elérhető a kataszteri regiszter.

Németországban az *AdV* a két legfontosabb adatbázis, a topográfiai és a kataszteri adatok kezelője. Ugyanakkor nem világos az egyéb adatbázisokkal (statisztikai, környezetvédelmi) való összekapcsolás lehetősége, illetve formája.

A digitális térképek, topográfiai információk árának meghatározása az *AdV* hatáskörébe tartozik⁹². Az ár kialakítása az adat, az információ előállításának költségétől, a vásárló által előállítani kívánt példányszám nagyságának, és az úgynevezett rendelkezésre bocsátás díjának függvénye. Ez utóbbit meglehetősen bonyolult módon határozzák meg: így figyelembe veszik, hogy az adatokat feldolgozó cégen belül hány foglalkoztatott dolgozik majd az adatokkal, mekkora felületre vonatkozó adatokat igényelnek, hány update-t terveznek készíteni, milyenfajta adatokról van szó. Az előállított termék, a tovább feldolgozott információ csak az információ tulajdonos előzetes engedélyével forgalmazható. A digitalizálás joga a vásárló számára lehetővé teszi az adatok sokszorosítását (maximum 100 példányban), illetve engedélyezi a képi adatok szkennelését, de ugyancsak korlátozott példányszámú sokszorosítás mellett. A felhasználó által előállítani kívánt darabszám után fizetendő díj nagysága a nettó ár %-ában határozható meg. Ezen túlmenően a díj nagyságát az is befolyásolja, hogy milyen mértékben változtatják meg az adatot (minőségben és mennyiségben) a felhasználás során.

Norvégia

Norvégia esetében a már korábban is létező, az *Információ Szabadságát Biztosító Törvény* hatályát 1985 óta kiterjesztették az elektronikus formában elérhető adatokra, információkra is. A közszektor által nyújtott információk ugyan elvileg ingyenesek, a gyakorlatban azonban külön kormánydokumentumban rögzítik, hogy mely információkért lehet díjat felszámítani. Ez utóbbi elsősorban olyan esetekre vonatkozik, amikor a magánszektor részéről, az újrafelhasználás és terjesztés céljából igényelnek állami információt. Az *Adatvédelmi Törvény* jogot biztosít magánszemélyeknek arra, hogy az állami hatóságoknál minden rájuk vonatkozó

⁸⁹ Amtliches Topographisch Kartographisches Informationssystem.

⁹⁰ Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

⁹¹ Lásd Technisches Regelwerk für den Datenaustausch von Rasterdaten der Topographischen Karten, Bearbeitet von der Ad-hoc.Gruppe Datenaustauschformate, Stand 13. Juni 2001.

⁹² Lásd Richtlinie über Entgelte für die Lieferung und Nutzung digitaler geotopographischer Informationanen der Landesvermessung., <http://www.adv-online.de>.

információhoz, adathoz hozzájussanak. Ez általában fénymásolat, vagy kinyomtatott dokumentum formában történik, és díjmentes. Adatbázisok vonatkozásában a szerzői jogi védelem biztosítható, míg törvények, bírósági határozatok és egyéb kormányservek által hozott határozatokra a copyright nem érvényesíthető, akárcsak az állami döntéshozatalt elősegítő statisztikai adatok vonatkozásában.

A *Norvég Térképészeti Hatóság* kulcsszerepet játszik a „Digitális Norvégia” program megvalósításában, és termékeit, szolgáltatásait elektronikus úton is elérhetővé teszi vásárlói számára. A nemzeti primer adatbázis egységes, digitális adatokat tartalmaz a vizek és a földterület vonatkozásában, és felhasználható mind digitális, mind analóg termékek előállítására. Ily módon információ kapható az épületek, címek, ingatlanok, közigazgatási határok, helységnevek, úthálózatok, tengerszint feletti magasság, szintvonalak, szigetek, tengerpartvonulatok, vízhálózat, háromszögelési pontok vonatkozásában. A *Norvég Térképészeti Hatóság* által kínált standardizált digitális és analóg termékek a földterületre, tengerterületre vonatkozó vektor és raszter adatok 1:5000, illetve 1:5 millió közötti méretarányok szerint.

A kataszteri adatok az önkormányzatoktól szerezhetőek meg. A *Norvég Térképészeti Hatóság* rendelkezik az egész ország területére vonatkozó vagyon- (ingatlan)információs adatbázissal is. Ez az adatbázis tartalmazza az ingatlan adatait, a címet és információt a tulajdonosra vonatkozóan is. Ehhez az adatbázishoz csak a közigazgatási, önkormányzati szerveknek van közvetlen, on-line hozzáférésük, mivel ők naponta frissítik az állományt. Egy állami tulajdonban levő vállalat rendelkezik egy az ingatlan-adatbázis (GAB) és egy bírósági nyilvántartó adatbázis (EDR) kombinációjával, amelyet a *Norvég Térképészeti Hatóság*, mint a fenti cég terjesztő szervezete digitális formában értékesíthet⁹³. Érthető okokból ez az adatbázis (amelyet naponta frissítenek) csak korlátozottan használható fel. A kataszteri adatok értékesítésének árpolitikáját az alkotmány előírásai rögzítik.

Egyéb adatok, mint például a statisztikai adatok a Norvég Statisztikai Hivatalnál ingyen, vagy minimális költségért elérhetőek⁹⁴. A környezetvédelmi információkat a Norvég Környezetvédelmi Minisztérium terjeszti, amely egyben a Norvég Térképészeti Hatóság felügyeleti szerve. Itt készül az a nagyszabású projekt (AREALIS), amelynek célja, hogy a földrajzi, környezetvédelmi és a tervezéshez szükséges adatbázisokat egy nagy adatbázisba rendszerezze és széleskörűen hozzáférhetővé tegye. Számos meta-adatszolgáltatás működik, részben egyéni ügynökségek, részben a Norvég Térképészeti Hatóság⁹⁵, illetve a Norvég Statisztikai Hivatal kezelésében. A földrajzi információk elérhetőségének jobb koordinálása érdekében egy Nemzeti Földrajzi Információs Központot (NGIS) hoztak létre. A kulcs földrajzi adatok folyamatos frissítése, karbantartása az úgynevezett GEOVEKST együttműködés keretében történik. Ebben a keretben különböző helyi projektek összesítése folyik. Az adatszolgáltató intézmények: az önkormányzatok, a közúti felügyelet, a Telenor, a norvég telefonszolgáltató, a villamosenergia-szolgáltatók, mezőgazdasági vállalkozások, vasúti társaság, és a Norvég Térképészeti Hatóság helyi szervezetei. Az így előállított adatokhoz való hozzáférést két

⁹³ <http://www.eiendomsinfo.no/>.

⁹⁴ <http://www.ssb.no/>.

⁹⁵ <http://www.statkart.no/>.

szempont szerint szabályozzák: a) a felhasználók megvásárolhatnak egyedi, digitális termékeket, illetve előfizethetnek rájuk, amely esetben folyamatos frissítésre is joguk van; b) a vásárlónak joga van ezen a termékek másolatainak továbbértékesítésére, saját weblapjára is felteheti, azonban csak le nem tölthető formában.

Olaszország

Olaszországban a nemzeti szintű földrajzi, statisztikai adatok előállítója a Nemzeti Statisztikai Intézet (ISTAT)⁹⁶, a pénzügyminisztérium Kataszteri Hivatala, a Vízföldrajzi Katonai Intézet, valamint a Nemzeti Katonai/Hadügyi Intézet (IGMI)⁹⁷. Hagyományosan ez utóbbi feladata volt az 1:50000, illetve ennél kisebb méretarányú térképek előállítása. Nagyobb méretarányú térképek előállítása az önkormányzatok, területi, regionális hatóságok feladata a saját kompetenciájuk alá tartozó régiók esetében. A hetvenes évek óta a regionális szervek egyre növekvő szerepet játszottak a topográfiai térképek előállításában, azonban – tekintettel arra, hogy a kompetencia-megosztás az IGMI és a regionális szervek között nem volt egyértelműen lehatárolva – régióként különböző standardoknak, szabványelírásoknak megfelelő térképek készültek. Csak a 90-es évek vége felé kezdődött el valamiféle koherens politika, egységes koncepció kialakítása, amelynek a végcélja lehetett egy nemzeti topográfiai adatbázis felépítése. 1990-ben létrehozzák az AM/FM Italia Társaságot, amely 130 támogatóból (kormányzati szervek, ipari intézmények, szponzorok, felhasználók) áll, és az EUROGI egyik alapító tagja.

Az állami információk kezelésének zavarosságára utal például, hogy Olaszországban bizonyos földrajzi információk egy magánvállalat tulajdonában vannak, az önkormányzatok tőle szerzik meg az adatokat és ez esetben nem kell fizetniük érte. Ha valamely harmadik személy, például magánvállalat szeretne ugyanezen információkhoz hozzájutni, akkor neki már fizetnie kell, és a hozzáférés feltételeit bilaterális szerződés szabályozza.

A nemzeti és a regionális szintű intézmények közötti megállapodás fontos hozadéka, hogy nem egyszerűen térképek készülnek, hanem olyan regionális, illetve nemzeti szintű adatbázisok, amelyek aztán összekapcsolhatók. A fő cél, hogy az ország területének legalább 10%-a, lefedve a fő (legnagyobb népsűrűségű) központokat elérhető legyen 1:1000 – 1:2000 méretarányú térképeken; és 2006-2008-ig az ország egész területére vonatkozóan 1:10000 méretarányú térképek álljanak rendelkezésre (lefedve a fő közigazgatási határokat, vízhálózatokat, geodéziai adatokat). 1986 óta folyik a kataszteri térképek digitalizálására irányuló program, amely kezdetben nagyon lassan haladt előre. A 90-es évek közepén törvényileg kötelezték az önkormányzatokat, hogy a digitális városi kataszteri térképeket ők készítsék el, illetve tartsák karban, ami abból a szempontból is logikus döntés volt, hogy ők a címzettjei az ingatlanok, a földtulajdon után fizetendő adóknak. A gyakorlatban csak a nagyobb, tehetősebb önkormányzatok rendelkeznek elegendő kapacitással arra vonatkozóan, hogy kidolgozzák, illetve folyamatosan aktualizálják

⁹⁶ <http://www.istat.it>.

⁹⁷ <http://www.nettuno.it/fiera/igmi/igmit.htm>.

ezeket a digitális térképeket. A gyakorlat azt mutatja, hogy a 10000-nél kevesebb fős lakosságot átfogó önkormányzati szervek képtelenek ennek a feladatnak az ellátására.

Olaszországban létezik egy általános törvény, amely szélesebb értelemben definiálja az állampolgároknak a közszektor adatvagyonához való ingyenes hozzáférést. Sem ezen adatok kereskedelmi forgalomba hozatalára vonatkozóan, sem pedig a követendő árpolitikára vonatkozóan nincsen semmiféle egységes szabályozás. Általánosságban elmondható, hogy a társadalmi-gazdasági adatok elég széles körben állnak rendelkezésre, ugyanakkor a meta-adatok vonatkozásában ez nem mondható el.

Portugália

Portugáliában 1990-ben hozták létre a *Nemzeti Földrajzi Információs Központot* (CNIG), amelynek törvény előírta feladata a térségi információs adatok gyűjtése, koordinálása a SNIG projekt keretében⁹⁸. Az intézmény a Közfeladatokat, a Tervezést és Közigazgatást Koordináló Minisztérium felügyelete alá tartozik. A SNIG projekt keretében előállított termékek on-line 1995 óta elérhetők, és a földrajzi, térségi adatok „one-stop-shop”-jaként működik, elsősorban vállalati, hatósági igények kielégítésére. Magánszemélyek igényeit egy, 1998 óta indított új szolgáltatás: <http://geocid-snig.cnig.pt> keretében elégítik ki.

Meg kell jegyezni, hogy Portugália esetében minden földrajzi, térinformációs szolgáltatást nyújtó intézmény maga határozhatja meg, hogy a felhasználók milyen formában érhetik el termékeiket. Egyes információk ingyenesek (például környezetvédelmi adatok, földterületre vonatkozó információk), míg másokért fizetni kell. A CNIG igyekszik (technikai és anyagi eszközökkel egyaránt) elősegíteni, hogy a különböző információk minél olcsóbban juthassanak el a felhasználókhoz, de a döntés a termék előállítójánál van.

USA

Azt az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott gyakorlatot, miszerint: „Az adófizetők pénzéből előállított adat (térkép) ingyenes”, Európában gyakran követendő példaként szokták emlegetni. Az USA-ban az állami adatokkal kapcsolatos tájékoztatás alapelve, hogy az információ minél szélesebb körben juthasson el a civil lakossághoz, hiszen ily módon annak társadalmi-gazdasági hasznossága sokkal jobban érvényre juthat⁹⁹. Ennek szellemében az amerikai copyright törvények is csak korlátozott, de kielégítő védelmet kívánnak nyújtani, éppen ezért minden alkotásnak csak az a része tartozik a szerzői jogi védelem alá,

⁹⁸ A portugál térségi adat infrastruktúra (Portugese Spatial Data Infrastructure). <http://snig.cnig.pt>.

⁹⁹ Lásd a GSDI Legal and Economic Working Group anyagát: „A Template for Reporting National Legal and Economic Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments”; Sample Country Report: Onsrud, H.J.: Legal and Economic Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments in the United States Of America.

amelyik az „intellektuális kreativitást tükrözi”. A szerzői jogi védelem az alkotó egész életében, és halálát követő 50 évig érvényes. Testület vagy szervezet által készített alkotás esetében a szóban forgó időszak 75 év.

A földrajzi adatok esetében – a Berni Konvenció értelmében – a tényadat maga nem esik szerzői védelem alá, csak a kifejezés, a feldolgozás, az összeállítás módja. Az amerikai jogban a földrajzi adatok feldolgozása esetében a szerzői jogi védelem csak nagyon mérsékelt és csupán a „szelekció, a koordináció és az elrendezés” területére terjed ki. A szerzői jog megvédi az alkotó eredeti elképzelését, de ugyanakkor minden további felhasználót arra ösztönöz, hogy erre a védett elképzelésre szabadon építsen, azt szabadon felhasználja. Az amerikai törvények nem teszik lehetővé, hogy a föderális kormányzati szervek által előállított bármely információ szerzői jogi védelem alá essen¹⁰⁰. A helyi önkormányzati szervek azonban gyakran felvetik bizonyos állami adatok vonatkozásában a copyright kiterjesztésének szükségességét. Ebben a vonatkozásban a földrajzi adatok, információk, mint a legértékesebb állami információk kezelésének kérdése is gyakran terítékre kerül.

A jelenlegi szabályozás szerint bármely magánszemélynek joga van bármely amerikai kormányzati szerv rendelkezésére álló teljes földrajzi adatállományt lekérni, és a fenti adatokat a különböző szervezetek szolgáltatási díj (pl. a reprodukció költsége) ellenében, vagy ingyenesen szolgáltatják. (Összesen kilenc olyan hivatkozási alap létezik, amely lehetővé teszi valamilyen információ visszatartását.) A legtöbb föderális intézmény önként ingyenesen elérhetővé tette földrajzi adatállományát mind más kormányzati szervek, mind a vállalkozói szféra, mind a non-profit szektor számára. A létező rendelkezések ösztönzik is őket a náluk levő információ minél szélesebb körű terjesztésére. Az Internet elterjedése következtében az információ terjesztésének költségei jelentősen lecsökkentek.

A térinformációs adatok gyűjtése, a térképészeti feladatok ellátása a *Federal Geographic Data Committee* feladata. Tagjai 16 kormányzati szintű és független ügynökségből kerülnek ki. 1994-ben még Clinton elnök írta alá azt a rendeletet, amely – a fejlődő nemzeti információs infrastruktúra (*National Information Infrastructure, NII*) részeként – egy koordinált nemzeti térségi adat infrastruktúra (*NSDI*) létrehozását tűzte ki célul¹⁰¹. A *Federal Geographic Data Committee* feladata, hogy az NSDI kiépítésébe az állami, helyi kormányzati szerveken túl a magánszektor, valamint a kutató szférát is bevonja és koordinálja.

A szövetségi szintű kormányzati szervekhez hasonlóan, a helyi, kommunális intézmények is önként az Internet segítségével nyilvánosságra hozták a rendelkezésükre álló földrajzi adatállományt mind a versenyszféra, mind a nem profit-orientált szervezetek számára.

¹⁰⁰ U.S. Freedom of Information Act ; Open Records Laws, Copyright Act.

¹⁰¹ Executive Order 12906. Coordinating Geographic Data Acquisition and Access: The National Spatial Data Infrastructure, April 13, 1994 Federal Register, Vol. 59. No 71.

A legnagyobb szervezet az *USGS* forgalmazza az 1:200 000 méretarányú topográfiai térképeket, az úthálózat nyilvántartást (TIGER), a határ-adatbázisokat (állam, város). Mindezt adatérték-díj mentesen.

A városok és települések az adónyilvántartás céljára nagyméretarányú térképeket használnak. Ezen térképek folyamatosan karbantartottak és kapcsolnak az adónyilvántartással. Ezen térképek nyilvánosak értéknövelt szolgáltatások alapjaként hasznosítják.

Az ingyenesen elérhető információ kapcsán felmerül a kérdés, hogy ezek az információk mennyire megbízhatóak, mennyire jó minőségűek, mennyire pontosak¹⁰². Az amerikai válasz erre a felvetésre: „a térségi adatok, a térségi adattermékek pontosan arra a célra felelnek meg, amely célból őket előállították”. Azaz, ha valaki valamely földrajzi információt továbbértékesít, és az az információ nem felel meg (pl. nem elég pontos) arra a célra, amire a felhasználó akarja, és ezért annak valamilyen kára keletkezik, úgy a továbbértékesítő felel a kárért, és nem az adat eredeti előállítója. Ebből ered az amerikai modell azon sokat emlegetett hátránya: miszerint az állami szektor csak azt az információt állítja elő, amire saját magának szüksége van, és, ha nincsen rá szüksége, úgy nem törekszik folyamatosan karbantartani azt az információt, vagy minőségét javítani. Az amerikai felfogás szerint az állami információt kereskedelmi célra továbbfelhasználó felelőssége, hogy ellenőrizze a fenti adat minőségében, fajtájában megfelel-e arra a célra, amire ő fel akarja használni.

6.1.2. A térinformatika egységes európai kezelésének korlátai

A földrajzi adatok egységes kezelése, egységes európai stratégia kialakítása az Európai Unió keretei között már azért is indokolt, mert nagy értékű információról van szó. Az Európai Bizottság által készített tanulmány¹⁰³ adatai szerint a közszektor információinak értéke (PSI), azaz a kormányok ilyen jellegű információk megszerzésére irányuló ráfordításai mintegy évi 68 milliárd euróra becsülhetők, amiből igen jelentős részt (évi 35,8 milliárd eurót) a földrajzi, térségi, térképészeti információkra költött ráfordítások képviselnek. Számos uniós tagállamban (pl. Franciaországban, az Egyesült királyságban, Finnországban, Németországban), ahol a felkészülés az információs társadalom kiépítésére gyorsan halad előre, jelentős erőfeszítések történtek megfelelő térségi adatbázisok, térinformatikai rendszerek kiépítésére.

¹⁰² Az amerikai finanszírozás modell eredményeképpen, nincsen elegendő forrás arra, hogy egy magas színvonalú nemzeti térkép-adatbázis felépüljön. A jelenleg elérhető térképek általában elavultak, közepes méretarányúak, és nem fedik le az egész országot.

¹⁰³ Pira International Ltd, University of East-Anglia, and Knowledge Ltd., 2000 Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information. Luxembourg: EC DG INFSO.

GI2000

Már 1996-ban egy bizottsági dokumentum, a *GI2000* alapján széles körű vitasorozat indult meg a földrajzi információk, adatok európai szintű kezelése kapcsán. Egy egységes európai politika kialakításának szükségességét mind a nemzeti térképészeti hatóságok, mind az *EUROGI*¹⁰⁴, a nemzeti térképészeti intézmények európai fedőszervezete támogatta. Ez az elgondolás megerősítést nyert a „*A közszeaktor adatvagyon a információs társadalomban*” című, 1999-ben közzétett Zöld Könyv kapcsán kibontakozó vita során is. Az itt felvetett javaslatok a földrajzi adatok kezelésének olyan egységes európai politikáját sürgették, ahol a közös árszabályozás alapja az adat-előállítás költsége, illetve, ahol az országonként más-más módon kezelt copyright kérdések egységes standard szerint kerülnek szabályozásra. A fenti törekvések megvalósítását hivatott szolgálni az Európai Bizottság keretein belül 1999-ben létrejött bizottság, a *COGI*, amelynek a feladata a Bizottság által nyújtott szolgáltatásokon belül a földrajzi adatok, információk elérhetőségének tartalmi és formai koordinálása. Ugyancsak fontos szerepet játszik egy európai megközelítés kialakításában a *Joint Research Centre (JRC)*¹⁰⁵, amelynek egyik igen fontos feladata, hogy koordinálja a különböző bizottságok (directorates general) által nyújtott földrajzi információkat, adatokat, lehetővé tegye, hogy azonos szolgáltatások ne kerüljenek párhuzamosan felkínálásra, és segítsen az olyan, EU-forrásokból finanszírozott projektek esetében, amelyek végrehajtásához földrajzi adatok elérhetősége szükséges, a hatékony lehetőségeket megtalálni. A JRC által felügyelt *Space Application Institute* egy különleges projektet indított el *GI&GIS*¹⁰⁶ elnevezés alatt, amely a földrajzi információk elérhetőségének technikai szempontjaival foglalkozik. Az Európai Térségi Referencia Rendszer (*European Spatial Reference System*) létrehozása lehetővé teszi a pán-európai adatbázisok kialakítását, különböző térségi adatok harmonizálását.

Zöld Könyv

„*A közszeaktor adatvagyon a információs társadalomban*” című Zöld Könyvre érkezett hozzászólások¹⁰⁷ egy része foglalkozik a földrajzi információk európai szintű hasznosításának, illetve szabályozásának kérdéseivel is. A földrajzi információk azért is érdemelnek külön figyelmet, mivel nagy értékű, sok területen (környezetvédelem, várostervezés, közlekedéstervezés, transznacionális, transz-európai hálózatok stb.) hasznosítható információkról van szó. A *European Spatial Development Perspective*¹⁰⁸ /ESDP/

¹⁰⁴ Az EUROGI több mint 20 nemzeti és pán-európai földrajzi információs (GI) szervezetnek a fedőszervezete. 20 országban 3000 különféle szervezeti egységet működtet. Lásd még <http://eurogi.org>.

¹⁰⁵ <http://www.jrc.cec.eu.int/jrc/index.asp>.

¹⁰⁶ http://www.sai.jrc.it/gi_gis.htm.

¹⁰⁷ Summary of Comments on the Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM (1998)585.

¹⁰⁸ A közösségi szintű térségi tervezésről 1989-ben indult meg a vita, majd 1993-ban született meg a térségi fejlesztésért felelős európai miniszterek részéről az az elhatározás, hogy kidolgozzák az

közösségi kezdeményezés gyakorlati megvalósítása Európára, illetve az egyes európai régiókra vonatkozóan is pontos, gyorsan aktualizálható digitális földrajzi adatokat igényel¹⁰⁹.

A mai gyakorlat azonban az, hogy kevés és nehezen megszerezhető ez a fajta információ. Ennek oka, hogy a nemzeti adatokat az egyes tagországok eltérő hagyományok, szabályok, normarendszer alapján állítják elő, amiből következően ezen adatok egységes rendszerré alakítása jelenleg szinte megoldhatatlan, de mindenesetre rendkívül időigényes, költséges feladat. *Az a tény, hogy Európa nem rendelkezik egységes földrajzi információhalmazzal, lehetetlenné teszi a földrajzi információ tartalomra alapuló alkalmazások egységes európai piacának kialakulását.* Egy valamiféle közös európai politika kialakítása e téren a nemzeti politikákra épülve, azok kiegészítéseként kellene, hogy kialakuljon.

Éppen ezért a nemzeti térképészeti hatóságok véleménye szerint az európai harmonizálásnak az alábbi területeken kellene megtörténniük:

- ⇒ nemcsak az „általánosan hozzáférhető” információk hasznosítását kellene egységesíteni, hanem egyértelműen meg kellene határozni azon információk körét, amelyek a jövőben lesz(het)nek hozzáférhetőek. Ugyancsak egységesíteni kellene a nemzeti, a regionális, és a helyi szinten hozzáférhető információk körét.¹¹⁰
- ⇒ egyértelműen definiálni szükséges a „lényeges, kiemelkedően fontos információk” körét, illetve a „value added” fogalmát. Ennek kapcsán az állami szervezetek csupán alapvető információk egy – lehatárolt – körét kellene hozzáférhetővé tenniük.
- ⇒ egyértelművé kell tenni, hogy az információ hozzáféréseinek ára nem tartalmazhatja az adatgyűjtés költségeit, hanem csupán a re-produkció, illetve a value-added költségeit.
- ⇒ az újrafelhasználás feltételeit minden esetben egyértelműen rögzíteni szükséges.
- ⇒ metaadat szabványokat általánosan rögzíteni szükséges annak, érdekében, hogy az információ keresését, megtalálását, a felhasználás feltételeinek megismerését megkönnyítsék a felhasználók számára. Ebből a szempontból az

Európai Térségi Fejlesztési Koncepciót, a European Spatial Development Perspective (ESDP)-t. Az érintett miniszterekkel a Bizottság is együttműködött, és így 1997-re megszületett az első vitaanyag, amelyet 1999-ben, a német elnökség ideje alatt véglegesítettek. Lásd még: „Report on Community Policies and Spatial Planning”, Working Document of the Commission Services, <http://europa.eu.int>.

¹⁰⁹ Ezt hivatott elősegíteni az ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), amely egyike az ESDP megvalósítását elősegíteni hivatott 12 közösségi szintű kezdeményezésnek. Az ESPON célja, hogy megfelelő adatbázist építsen ki kutató intézetek, közintézmények részvétele segítségével.

¹¹⁰ Lásd : AGILE, Response to the on-line consultation by DG INFOSO D1.

ETeMII jelentésben felvetett ISO 19115¹¹¹ szabvány alkalmazása mind a földrajzi, mind a nem földrajzi adatok esetében nagyon fontos lenne.

- ⇒ nagyon fontos továbbá a földrajzi, de egyéb állami információk kezelése szempontjából is a tagállamok és a Bizottság közötti kompetencia megosztás egyértelmű definiálása.

**CERCO/
EuroGraphics**

A *CERCO* (A Hivatalos Térképészetért Felelős Személyek Európai Bizottsága)¹¹² a *Zöld Könyvvel* kapcsolatos hozzászólásában az állami adatvagyon és ezen belül a földrajzi információk hasznosíthatóságával kapcsolatban a következő szempontokra hívja fel a figyelmet:

- ⇒ azokat az információkat, amelyeket jelenleg is nemzeti költségeken finanszíroznak, továbbra is ebben a struktúrában kell hagyni, még akkor is, ha az európai infrastruktúra részei lesznek. Forrásokat kell találni a különböző nemzeti finanszírozású modellek harmonizációja költségeinek fedezésére.
- ⇒ ahol az információ biztosítása európai szintű feladat, a finanszírozást is itt kell megoldani.
- ⇒ a különleges érdekeket szolgáló, magas gazdasági értékkel bíró információk nem képezhetik az ingyenesen hozzáférhető információk részét.
- ⇒ az európai Nemzeti Térképészeti Intézetek feladatai érintik az állami információ minden fajtáját, és noha feladatkörük országról-országra változik, alapvetően felelősek az alapvető földrajzi információk gyűjtésért és gondozásáért, az alapvető térképészeti szolgáltatások ellátásáért. Egyes esetekben a kataszteri és más szabályozó feladatok is hozzájuk tartoznak.
- ⇒ az európai Nemzeti Térképészeti Intézetek nagyon eltérő finanszírozási formákban működnek: a korábban 90%-os, most már gyakorlatilag 100%-os költségfedezettől (Ordnance Survey, Nagy Britannia) a teljes közpénzből való finanszírozásig. A legtöbb esetben a termékek eladásra kerülnek, gyakran államilag szubvencionált árakon. Ugyanakkor a legnagyobb vásárlók a nemzeti vagy regionális kormányzati intézmények, így tehát a bevétel legnagyobb része is állami pénzből származik.
- ⇒ a legtöbb „termék” árának megállapításakor a felhasználók csak a szolgáltatás költségeit fizetik. Sok esetben az alapvető adatok előállításának költsége nem a felhasználót terheli.

¹¹¹ Lásd ETeMi jelentés 27. old. Az ISO 19115 szabvány alkalmazása lehetőséget teremtene az amerikai és az európai metaadatbázisok azonos szabvány szerinti összeállítására.

¹¹² Comité Européen des Responsables de la Cartographie Officielle, 2001. január 1.-e óta EuroGraphics. 38 országból 41 tagja van. Fő feladata az Európai Térségi Infrastruktúra (European Spatial Infrastructure) kialakítása, amely tükrözi a nemzeti térségi adat infrastruktúra fejlődését, és kompatibilis azokkal. Ennek megfelelően a topográfiai térképek, a kataszteri információk, és a földrajzi információk harmonizálása a fő tevékenységi területe.

- ⇒ az alapvető földrajzi információk előállítására és folyamatos frissítése nagyon költséges feladat. Éppen ezért csak a kormányzatok képesek ennek a szolgáltatásnak a finanszírozására. A magángazdaság számára mindez nem elég profittermelő.
- ⇒ a CERCO létrehozta a *MEGRIN-t*, amely karbantartja a meta-információkat és lehetővé teszi a felhasználók hozzáférését a különböző digitális információkhoz. Továbbá létrehozta az európai adminisztratív határok egy darabból álló adatbázisát (*SABE*).
- ⇒ az információ, az állami szolgáltatás finanszírozási kérdéseinél nem a szolgáltatást nyújtó intézmény típusából, hanem a szóban forgó információ sajátosságaiból, az információ előállításának céljából kell kiindulni. Ha egy információt mindenképpen előállítanak (*adminisztratív információk*), tekintet nélkül gazdasági értékére, mert valamilyen szempontból nélkülözhetetlen, akkor annak a hozzáférhetőségét is biztosítani kell. A földrajzi információk közül ilyen például a kataszteri információ, ami nélkülözhetetlen lehet bizonyos feladatok ellátásához, ugyanakkor az egész társadalom számára is fontos információ. Ilyen esetben az információért bizonyos díj felszámítása jogos, azonban ennek szintjét olyan mértékben kell meghatározni, hogy ne csupán egyes rétegek számára legyen elérhető, hanem össztársadalmi érdekeket szolgáljon. Az állam megtéríti a hozzáférhetővé tétel költségeit, a magánszektor pedig, ha értéktöbbletet ad hozzá, és ez a köz érdekeit szolgálja, akkor ennek hasznát lefölözheti.
- ⇒ a *nem adminisztratív információk* (alapvető földrajzi térinformációk, térkép adatbázisok, geodetikus rendszerek, műholdfelvételek) szolgáltatása állami feladat. Hogy ez a szolgáltatás ingyenes legyen vagy sem, azt az dönti el, hogy hogyan lehet jobban ösztönözni a használatát. Európában ez a fajta információ jobb minőségű, mint az USA-ban¹¹³, ahhoz, hogy ez a versenyelőny megmaradjon a kormányzatoknak többet kell fordítaniuk erre a területre, vagy pedig az információból profitot realizáló cégeknek vagy magánszemélyeknek kell megosztaniuk ezt a nyereséget az állammal annak érdekében, hogy ezen infrastruktúra karbantartása biztosítható legyen. A legtöbb európai térképészeti hatóság információ előállító és karbantartó tevékenységét közpénzből finanszírozzák, az általuk megszabott áraknál arra kell figyelemmel lenni, hogy bizonyos társadalmi, gazdasági szegmenseket (pl. KKV-k csoportja) ne rekeszzenek ki ár-okok.
- ⇒ a meta-információk ingyenes elérhetőségének biztosítása kormányzati feladat kellene, hogy legyen.
- ⇒ az európai térképészeti termékek, információk viszonylag magas árszintje azzal is magyarázható, hogy Európában hiányoznak az olcsóbb, egyszerűsített termékek. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a térképészeti termékekkel kapcsolatos

¹¹³ Az információt teljesen ingyenesen biztosító amerikai modell hátránya e tekintetben, hogy az állam csak azt az információt állítja elő, amire neki magának szüksége van, és nem törekszik folyamatosan biztosítani a földrajzi információ minőségét és egységességét. Ugyanakkor mindenki azonos feltételekkel férhet hozzá ezekhez az információkhoz, függetlenül attól, hogy közcélra vagy kereskedelmi célra kívánja azt hasznosítani.

árkérdések különböznek az alapvetőbb adminisztratív információkkal kapcsolatos árkérdésektől.

- ⇒ egy közös európai árpolitika kialakításánál feltétlenül különbséget kell tenni a kereskedelmi célú és a nem kereskedelmi célú hasznosítás között. Ugyanakkor egy „one size fits all” modell, azaz egy mindenki számára egységesen alkalmazható modell kialakíthatósága, éppen a nemzeti sajátosságok sokfélesége következtében, nem valószínű.
- ⇒ az újrahasznosításnak egy igen fontos korlátja, hogy a kormányoknak nincsen elegendő forrásuk arra, hogy az információkat karbantartsák, folyamatosan frissítsék. és ezáltal nagyon sok továbbfelhasználási célra egyszerűen nem alkalmasak.
- ⇒ a térképészeti hatóságok általában egy-egy országon belül monopolhelyzetben vannak, ami abból ered, hogy csak a kormányok engedhetnek meg maguknak egy egész országot lefedő szolgáltatást. A domináns pozíciót azonban nem használhatják „tisztegtelen” ár érvényesítésére. A legtöbb térképészeti hatóságtól megkövetelik, hogy kerülje el államilag támogatott tevékenysége és kereskedelmi tevékenysége közötti keresztfinanszírozást.
- ⇒ az egyes nemzeti kormányok szabadon dönthetik el, hogy alkalmazzák-e a szellemi tulajdonjog szabályait az információkra, függetlenül attól, hogy milyen szerzői jogi szabályozás van az adott országban. A különböző szerzői jogi szabályok tehát nem jelentenek akadályt, harmonizálásuk azonban számos előnnyel járna.
- ⇒ a személyiségi jog kérdései a földrajzi térinformációk esetében különösen nagy jelentőséggel bírnak. Különböző, térségi információt tartalmazó adatbázisok összekapcsolása sértheti a személyiségi jogokat, és könnyen törvénybe ütközhet. Éppen ezért kereskedelmi érdekek csak nagyon korlátozottan tehetik indokoltá az államilag nyilvántartott személyes adatokhoz való hozzáférést.

EUROGI

A *EUROGI* 2000-ben egy konzultációs célra készült dokumentum formájában megfogalmazta egy *európai földrajzi információs stratégia* főbb pilléreit¹¹⁴. Eszerint egy európai földrajzi (GI) információs stratégia célja:

- ⇒ a földrajzi információk széles körű használatának ösztönzése mind a magán-, mind az állami szektor szereplői, mind pedig a magánszemélyek által.
- ⇒ a földrajzi információk fontosságának és az elérésüket segítő technológiáknak a tudatosítása. Ez azért is fontos szempont, hiszen az állami adatvagyon, információs vagyon 80%-a valamilyen formában tartalmaz földrajzi, térségi vonatkozásokat. Ennek érdekében mind összeurópai, mind nemzeti szinten integrált, összehangolt lobbis stratégia is szükség van.

¹¹⁴ Towards a strategy for geographic information in Europe, A Consultation Paper, 14 Oktober, 2000; <http://www.eurogi.org/geoinfo/eurogi/projects/strategy.pdf>.

- ⇒ megerősíteni nemzeti szinten a GI szervezetek működését, ezek együttműködését, információ- és tapasztalatcseréjét.
- ⇒ az európai földrajzi információs infrastruktúra javítása. Annak ellenére, hogy számos törekvés történt az egyes országok GI infrastruktúrájának, eszközrendszerének összehasonlítására, a szolgáltatások, és főleg az inter-operabilitás javítására, még jelentős akadályok állnak különböző transznacionális projektek megvalósítása előtt. Ebben a vonatkozásban az egyik igen fontos projekt volt a *European Territorial Management Information Infrastructure (ETeMII)*¹¹⁵, amelynek célja három dimenzióban (referencia adatok, metaadatok, és inter-operabilitás, szabványosítás) elősegíteni a nemzeti intézmények által gyűjtött, feldolgozott földrajzi adatok nemzetközi hasznosítását, a meglévő akadályok elhárítását, és egy az európai térségi információk piacában érdekelt szereplők (a kutatás, az ipar és a közszektor részéről) közötti hálózat kialakítása.
- ⇒ az európai érdekek összehangolása az amerikai, ázsiai és a Csendes-óceáni térség hasonló szervezeteivel. Ebben a tekintetben a *Global Spatial Data Infrastructure (GSDI)* kezdeményezés bír nagy jelentőséggel. A *GSDI* munkacsoportjaiban való részvétel révén lehetővé válik az európai érdekek nemzetközi (Európán túli) szintén történő képviselete. A Technikai Munkacsoport (*GSDI Technical Working Group*) által összeállított úgynevezett „*Cookbook*”¹¹⁶ tíz terjedelmes fejezet keretében összegzi – többek között – a meta-adatok, az on-line térképek, a térségi infrastruktúra kiépítése és számos egyéb a témával összefüggő területen a legfontosabb változásokat, a kulcsfontosságú információkat.
- ⇒ egy működőképes európai térségi információs infrastruktúra megteremtése, ami mindenképpen feltételezi a közszektor és a magánszektor szoros együttműködését.

6.1.3. A földrajzi adatok szellemi tulajdonjogával kapcsolatos kérdések – nemzetközi keretek

A földrajzi adatok tulajdonjogával kapcsolatos nemzetközi szabályok a Berni Konvenció (WIPO), az EU-n belüli szabályok és a WTO által teremtett keretek. A földrajzi információ formáját tekintve lehet térkép, ábra, valamilyen földrajzi tartalmú prezentáció, koordináta. Minden esetben el kell döntenie, hogy a termék szellemi termék avagy sem. Nem az előállítás módszere védett, azaz a térkép készítés joga nem monopolizálható sem az ábrázolandó terület, sem pedig a méretarány szempontjából. Maguk a tények nem lehetnek védettek, a kifejezés, megjelenítés formája, a benne levő általánosítás az, ami copyright jogot élvez. (Azaz egy földrajzi nevet, egy magassági szintet nem lehet monopolizálni, de az már szerzői jogi védelem alá esik, hogy a térkép előállítója milyen betűformát, milyen szint választ a

¹¹⁵ Lásd ETeMII White Paper, Accompanying measure to support the setting up of a European Territorial Management Information Infrastructure, 2001.12.14. , <http://www.ec-gis.org/etemii>.

¹¹⁶ SDI Cookbook project, <http://www.gsdi.org>.

megjelenítéshez.) Ugyanakkor az előállításához alkalmazott szoftver már eszköznek tekintendő, így használata nem tehető kizárólagossá egyetlen felhasználó számára sem. Kész térképnek a másolása (akár fénymásolatról, elektronikus adathordozóra történő másolásról van szó) mindenképpen reprodukciónak tekintendő, azaz a térkép előállítójának egyetértésével történhet csak.

Az Európai Unión belül is megfogalmazódott a belső piac zökkenőmentes működése érdekében a copyright jogok harmonizálásának szükségessége. A földrajzi adatok kezelése szempontjából számos irányelv¹¹⁷ jelent meg, amelyek közül a legfontosabb, az adatbázisok védelméről szóló EU irányelv¹¹⁸. A földrajzi adatok közös európai szintű kezelése négy területen igényel harmonizációt: a reprodukció, a terjesztés, a közszektor jogai, és a technikai eszközök terén kialakítható védelem kérdései.

6.1.4. A földrajzi adatok kereskedelmi hasznosításával kapcsolatos kérdések – európai megközelítés

A földrajzi adatok, információk kereskedelmi hasznosításának kérdései Európában – különösen az amerikai modellel összevetésben – vetnek fel számos megoldásra váró problémát. Ez arra készítette az európai kormányokat, hogy felülvizsgálják a nemzeti térképészeti hatóságok (National Mapping Authorities) tevékenységét¹¹⁹. Számos esetben a kormányok csökkentették a NMA-k forrásait, és arra ösztönzik őket, hogy a piaci feltételek mellett értékesítsék termékeiket. A piacon, különösen a nyereséggel értékesíthető termékek esetében, többségük kénytelen szembesülni a magánvállalkozók jelentette konkurenciával. A nemzeti térképészeti hatóságok legfőbb gondja, hogy költség-orientált vagy fogyasztó-orientált modellt kövessenek-e. Döntésük jelentős mértékben annak függvénye, hogy milyen mértékig rendelkeznek állami finanszírozással. Ugyanakkor tudomásul kell venniük, hogy a felhasználók részéről egyre nagyobb a nyomás az olcsón elérhető adatok iránt.

¹¹⁷ Lásd Aslesen, Laila: Developments in International Legislation affecting the NMAs”, Working Paper by the legal advisor of the Norwegian Mapping Authority. Például: „Directive of the Council of the European Union on the legal protection of computer programs”, 91/250/EEC.

„Directive of the Council of the European Union on rental rights and lending rights and on certain rights relating to copyright in the field of intellectual property”, OJ 1992 L346/61.

„Directive of the Council of the European Union on the co-ordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission’s” OJ 1993 L248/15.


„Directive of the Council of the European Union harmonizing the term of protection of copyright and certain related rights” OJ 1993 L290/9.

„Proposal for a Council Decision approving the Council of Europe Convention relating to copyright and neighbouring rights in the framework of transborder broadcasting by satellite” COM (96)6, OJ 1996 C 164/3.

„Directive of the European Parliament and of the Council on the legal protection databases” OJ 1996 L77/20.

¹¹⁸ EU Directive 96/9/EC of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases.

¹¹⁹ Lásd „European Developments in the Legal Protection and Commercialisation of Official Geographical Data”, a Survey within Cerco, SOGI – Report December 2000.



**Földrajzi
információ, mint
értékes termék**

Az INFO2000 projekt keretében nyilvánosságra hozott Zöld Könyv vitája kapcsán a földrajzi adatokhoz való hozzáférés sajátosságai is terítékre kerültek, és a 10 pontból álló kérdőívre a térképészeti hatóságok is kifejtették álláspontjaikat. A földrajzi adatok kapcsán is felmerült a közszeaktor adatvagyonának (public sector information) pontos definíciójának szükségessége, és az információ fajták közötti megkülönböztetés. Azaz vannak *adminisztratív jellegű, alapinformációk* (törvények, olyan információk, amelyeket mindenképpen előállítanak, mert valamilyen szempontból nélkülözhetetlenek); a *nem adminisztratív jellegű információk* (információs infrastruktúra, földrajzi adatbázisok, geodetikus rendszerek stb.); és végül az olyan információs termékek, amelyek potenciálisan *kereskedelmi értékkel bírnak* (pl. digitális termékek, feldolgozott földrajzi információk). A finanszírozása ezen információk előállításának jelenleg országonként és információ-fajtánként is eltérő, és eléggé kérdéses egy működőképes globális megoldás kialakíthatósága, egyáltalán létjogosultsága.

A földrajzi információk kapcsán néhány alapelvet azonban le lehet szögezni:

- ⇒ a földrajzi információknak nagy jelentőségük van a gazdasági folyamatokban, a különböző tematikus információk előállításában. Ebből következően a földrajzi információk számottevő kereskedelmi értéket képviselnek, és ezért semmiképpen sem indokolt, hogy az ingyen elérhető információk körébe tartozzanak. Az Európai Unió számára is érték a jó minőségű földrajzi információ elérhetősége, még akkor is, ha költségtérítéses termékről van szó.
- ⇒ a legnagyobb problémát a metaadatok, adatbázisok hiánya okozza. Ebben a vonatkozásban egységes szabványok, rendszertípusok kialakítására van szükség. Ebben az irányban próbál előrehaladást elérni a MEGRIN projekt.
- ⇒ az információkkal kapcsolatos árpolitika kiinduló alapelve az információ minősége legyen. Éppen ezért az európai szakértők az amerikai modellt (az információ szabad elérhetősége, illetve marginális költségért való elérése) nem tartják követendőnek. A kereskedelmi értékkel bíró adatokért, információért tisztességes árat jogos felszámítani, a törvényi kereteknek az azonos elbánást és a tisztességes verseny feltételeit kell garantálniuk.
- ⇒ a földrajzi adatok értékesítése területén is igaz, hogy az állami szektor a magánszektor versenyével kell, hogy szembenézzon. Ez különösen hasznos a transzparens költségek kialakítása, illetve a keresztámogatások elkerülése szempontjából. A diszkriminációmentesség elvének azonban mindenképpen érvényt kell szerezni. A verseny – érthető okokból – elsősorban a nyereséges termékek vonatkozásában (turista térképek, vektor adatok, légi felvételek) jellemző.
- ⇒ a technológiai, informatikai haladás lehetővé teszi a kormányok közötti együttműködést, az adatok cseréjét, egy pán-európai adatbázis létrehozását. A legtöbb ország rendelkezik földrajzi adatbázissal, ebből kifolyólag a

legfontosabb feladat ezen adatbázisok harmonizálása, amely – a korábbiakban említett – MEGRIN projekt¹²⁰ keretében már megindult.

Árpolitika és piac-orientáció

Néhány kivétellel (Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság) a nemzeti térképészeti hatóságok több minisztérium felügyelete alá tartoznak, állami hatósági státuszt élveznek. A földrajzi adatokkal kapcsolatos értékesítési politikájukat tekintve vegyes a kép: vannak, amelyek piaci résztvevőként működnek, míg mások teljesen központi forrásoktól függenek. Többségükre jellemző, hogy a forrásgazda felé valamiféle pénzügyi előirányzatot teljesíteniük kell. Németország esetében, ahogy korábban utaltunk rá, a szabályozás, illetve a tevékenység tartományi szinten egyedileg történik, míg a nemzeti (szövetségi szintű) hatóság, a Bundesamt für Kartographie und Geodäsie a szövetségi belügyminisztérium felügyelete alatt elsősorban koordináló szerepet tölt be. Ausztriában a szövetségi szintű térképészeti hatóság kormány szervből vállalkozó jellegű (részben állami, részben privatizált) intézménnyé alakul át, és hasonló törekvések másutt is megfigyelhetők: azaz hosszabb távon a nemzeti térképészeti hatóságok magánvállalkozásokká fognak átalakulni. Az információs termékek előállítására céljából számos országban van példa a magánvállalatok és az állami vállalatok közötti együttműködésre. Profit és risk-sharing típusú együttműködésre csak Svájc, Finnország és Norvégia esetében van példa.

- ⇒ Értelemszerűen a – nemzeti szinten – követendő árpolitika szempontjait behatárolja az adott ország gazdasági helyzete, a költségvetés finanszírozási kapacitása is. Így nem véletlen, hogy például a litván nemzeti térképészeti hatóság számára elképzelhetetlen az információk „határkölségen” történő értékesítése; számukra a kereskedelmi, reális piaci értékesítés jöhet csak szóba, hiszen a bevételekre nagy szükségük van az újabb információk előállításához.
- ⇒ Az európai belső piac léte felveti azt a kérdést is, hogy szükség van-e arra, hogy minden egyes országnak legyen saját nemzeti térképészeti hatósága¹²¹. A gyors technikai változások világában az állami finanszírozású nemzeti térképészeti hatóságok nem lesznek képesek a fogyasztói kereslet kielégítésére és a magánszektor jelentette konkurencia leküzdésére. A földrajzi adatbázisok karbantartása, bővítése jelentős és folyamatos beruházásokat igényel, amelyek megvalósításához a nemzetközi, illetve a magánszektorral való együttműködés elkerülhetetlen lesz. Nyilvánvalóan a katonai érdekek, illetve a civil szféra információigénye közötti összhangot, koordinációt meg kell teremteni. A meta-adatbázisok létrehozása, egységes szabvány szerint működő rendszerének kialakítása fontos feladata lesz a térképészeti hatóságoknak.
- ⇒ A nemzeti térképészeti hatóságok által előállított információk széles skálán (kataszteri információk, kisméretarányú térképek, geodéziai, topográfiai,

¹²⁰ <http://www.megrin.org>.

¹²¹ Leonard, John: „Europe’s official mappers – Quo vadis?”, http://www.cerco.org/reports/parque_FIG_paper.html.

kartográfiai adatbázisok kialakítása) mozognak, és országonként eltérhetnek. Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban a térképészeti hatóságok, ha nem is rendszeres, piackutatást, piacelemzést végeznek, és ehhez kapcsolódóan marketing tevékenységet is finanszíroznak.

- ⇒ A költség-haszon elemzés alapján tevékenykedő nemzeti térképészeti hatóságok árpolitikájukban különbséget tesznek az alapvető termékek, mint a kataszteri vagy geodéziai információk árai, és a kifejezetten kereskedelmi célokra előállított termékek árai között. Ez utóbbiak esetében olyan piaci árak kialakítása a gyakorlat, amely legalább az előállítás költségeit fedezi. A legfontosabb bevételi források a vektor adatok, a magassági adatok, valamint a kereskedelmi célú nyomtatott termékek.
- ⇒ A kartográfiai termékek, illetve a földrajzi adatok copyright védelem alá esnek minden európai országban. Az Egyesült Királyság (Crown Copyright) és Svájc esetében különleges típusú adatvédelem jellemző. A kataszteri adatok, a közigazgatási határok, és esetenként a kisméretarányú térképek tartoznak a szabadon (ingyen) elérhető információk közé. Az európai modell a jövőben sem kívánja feladni a copyright védelmet a földrajzi adatok vonatkozásában, és csupán nagyon korlátozott volumenű, egyértelműen lehatárolt területre vonatkozó információk ingyenességét támogatja.

Piaci orientáció az európai térképészeti hatóságok esetében

Ország	Státusz	Piacorientáció	Piaci részesedés növelésére irányuló kötelezettség	Marketing költségvetés	Ingyen kínált termékek	Piaci konkurencia	Költség-fedezet forrása
Belgium	önálló jogi személy, kormány-hatóság	aktív piaci részvétel	igen	-	-	kiadványok	30% magánpiaci értékesítés
Dánia	önálló jogi személy	aktív piaci részvétel	Igen	1%	Interneten elérhető adat- és térképminták	kereskedelmi termékek	kereskedelmi termékeknel 100%
Egyesült Királyság	önálló jogi személy	aktív piaci részvétel	Igen	8,2%	1:1 millió és kisebb méretarányú térképek	-	100%
Finnország	minisztérium szintű hatóság	aktív piaci részvétel	Igen	-	-	légifelvételek	évente a felügyelő minisztérium által meghatározva
Franciaország	önálló jogi személy	aktív piaci részvétel	részben	3%	fotók	turista térképek, GIS raszter adatok	50%
Hollandia	különleges státusz	korlátozott piaci részvétel	nem	<3%	-	-	50%
Horvátország	különleges státusz	kezdeti lépések	nem	0,1%	-	felmérés	nincs adat
Írország	minisztérium szintű hatóság	korlátozott piaci részvétel	nem	>1%	50 évnél régebbi térképek	turista térképek, GIS adatok	nincs adat
Magyarország	minisztérium szintű hatóság, külön jogi státusszal	korlátozott piaci részvétel	nem	-	-	-	nincs adat
Németország	minisztérium szintű hatóság	nem piaci szereplő	nem	-	-	-	nincs adat
Norvégia	minisztérium szintű hatóság	aktív piaci részvétel	igen	3%	-	térkép értékesítés, value added szolgáltatás	változó
Svájc	minisztérium szintű hatóság, magánvállalat részvétele lehetséges	aktív piaci részvétel	igen	1,3%	teszt adatok	kereskedelmi termékek, GIS alapadatok	Változó; térképeknel 79%, szolgáltatásnál 100%
Svédország	minisztérium szintű hatóság	aktív piaci részvétel	igen	3%	kataszteri adatok, de nem teljes körűen	kereskedelmi termékek	termékenként változó

Forrás: SOGI – Report December 2000, Swiss Federal Office of Topography

6.2. Az Eurostat adatközlési politikája

Az Európai Unió Statisztikai Hivatala, az Eurostat a világ egyik legnagyobb, közösségi információk közlésére szakosodott intézménye. Elsődleges küldetése az EU és annak intézményeinek statisztikai adatokkal való kiszolgálása. Emellett azt is feladatának tekinti, hogy kielégítse a szélesebb értelmezett közvélemény, az üzleti élet és a tudományos kutatás statisztikai igényeit.

Az Eurostat az EU Bizottság egyik főigazgatósága. Már az 1960-as évektől kezdve, az európai integráció korai fázisában is sorozatosan kerültek kidolgozásra olyan közösségi jogszabályok, amelyek a tagországok statisztikai tevékenységének harmonizációjával foglalkoztak, elsősorban a közös, majd az egysége piac szempontjából kiemelt területeken, így a külkereskedelmi statisztika, az ipari termelés, majd ezt a 70-es évek végén kiterjesztve a makrogazdasági statisztikák egészére. Jelenlegi működési feltételeit és kompetenciáját az 1986-os Római Szerződésben foglaltak alapozzák meg. Ennek alapján került elfogadásra a 89/382/EEC határozat, amely a statisztikai tevékenység hosszú távú programozásával teremtette meg a feltételeket arra, hogy rendszerezett kereteket adjanak a tagországok nemzeti szintjén folyó hivatalos statisztikai tevékenység és az EU közösségi szintjén felmerülő adatigények összehangolására. A statisztikai munka fokozatos integrációja jól példázza azt a folyamatot, amely során az EU fokozatosan kiterjeszti a hatókörét a tagállamok állami információ-előállítására és adatközlésére. Míg korábban a szabályozások kizárólag arra vonatkoztak, hogy milyen tartalmú adatokat, milyen gyakorisággal és milyen ütemezésben kell a tagállamoknak az EU rendelkezésére bocsátania, újabban egyre több területen már a nemzeti keretekben folytatott adatgyűjtések módjára is kiterjednek a szabályozások. Nagymértékben előrevitte a statisztika közösségi integrációját az 1588/90, az adatvédelemről szóló Tanácsi Rendelet, amely előírta, hogy az Eurostat illetékes munkatársai is hozzáférhessenek a tagországokból származó egyedi adatokhoz. Ennek érdekében az Eurostat a nemzeti statisztikai szolgálatok – esetenként eltérő - belső szabályozásánál szigorúbb belső adatvédelmi rendszert dolgozott ki.

A kilencvenes években egységes fizetőeszköz, az euró bevezetése jelentett új kihívást az EU statisztika adatközlési rendszerének. Egyfelől azáltal, hogy a közös pénz, mint közös mértékegység használata lényegesen javítja az értékbeli adatok EU-n belüli összehasonlíthatóságát, és ezáltal erősíti, kibővíti az EU-ra, annak egyes tagállamaira, régióira vonatkozó statisztikák iránti felhasználói érdeklődést. A köznapi felhasználók számára is közvetlenül összehasonlítható (euróban kifejezett) adatsorok állnak rendelkezésre. Másfelől azáltal, hogy a közös monetáris politika nem elégszik, nem elégedhet meg azzal, hogy csupán másodlagos felhasználója legyen a nemzeti keretekben, esetenként eltérő minőségben rendelkezésre álló tényinformációknak, hanem egyre jobban centralizálja magát a statisztikai adatgyűjtéseket is. Mindez jól példázza, hogy a gazdasági, majd a társadalmi integráció előrehaladtával hogyan fog az állami adatvagyon kezelésének egyre nagyobb része átkerülni az EU közösségi kompetenciájába.

A statisztikák minőségének ismérvei a felhasználók nézőpontjából:

- ⇒ időszerűség (az adatok tartalmára értve)
- ⇒ időbeliség (a tájékoztatás gyorsaságára értve)
- ⇒ összehasonlíthatóság (korábbi adatokkal és más országok hasonló adataival)
- ⇒ érthetőség,
- ⇒ hozzáférés módszertani magyarázatokhoz,
- ⇒ reprodukálhatóság,
- ⇒ értéket a pénzért (a vizsgálandó kérdést adekvát módon jellemző adatok),
- ⇒ többféle információhordozón való elérhetőség.

Az Eurostat a felhasználókat – a preferáltság szempontjából - több csoportba sorolja. Az alapelv, hogy preferenciális elbánásban részesülnek az Eurostat érdekhordozói (az EU intézmények), valamint a kölcsönösség elve alapján az alapadatokat szolgáltató intézmények:

az EU intézmények munkatársai

Ebbe a csoportba tartozik az összes EU intézmény és azok munkatársai, küldöttei, képviselői (hivatalos minőségükben). Ezen felhasználói csoport közvetlenül hozzáférhet az Eurostat adatbázisaihoz, a használat számukra ingyenes. Az általuk leggyakrabban igényelt információkból felhasználóbarát adatbázisok készen rendelkezésre állnak.

Az EU statisztikai rendszerének tagjai, valamint az Eurostat-tal együttműködő nemzetközi intézmények

Ebbe a csoportba tartoznak a tagországok statisztikai hivatalai és azon intézményei, amelyek az Eurostat-nak rendszeresen szolgáltatnak adatokat, így például a tagországok jegybankjai. Minthogy ezek valójában a tagországok statisztikai szolgálatainak a meghatározó szervezetei, rajtuk keresztül lényegében a tagország államigazgatásai is hasonló feltételekkel férnek hozzá az Eurostat adataihoz. A hozzáférés számukra is ingyenes. Minthogy igényeik jóval szerteágazóbbak, mint az EU intézmények szokásos esetén, ezért gyakran az Eurostat kompetens részlegén keresztül tudják csak testreszabottan szolgáltatni a kívánt adatokat.

Újságírók, hírügynökségek

A sajtó számára szükséges adatokat a Média Támogató részleg állítja össze. A szolgáltatás 200 euró értékhatárig ingyenes. A Sajtóiroda, az illetékes szakértőkkel együttműködve foglalkozik az Eurostat tevékenységére vonatkozó média igények teljesítésével.

Külső felhasználók

Ide tartozik minden, az előbbi csoportba nem sorolható felhasználó (üzleti felhasználók, oktatás, tudományos kutatás, stb.). Ezek igényeit az Eurostat Adatbolt

Hálózat (Data Shop Network) teljesíti. A szolgáltatás igénybevételéért bizonyos árat is fizetni kell.

6.2.1. Az adatelérési lehetőségek

A preferált felhasználóknak tehát lehetősége van közvetlenül az Eurostat munkatársaihoz fordulni az adatigényeikkel. Erre a célra vagy az Eurostat illetékes munkatársai közvetlenül állnak rendelkezésre, vagy a Médiatámogató részleg az illetékes. Ezen felül a rendszeres adatközlés öt csatornán keresztül valósul meg:

EUROP (European Office of Publication): ilyen adatterjesztési irodák szinte minden európai országban találhatóak, valamint Ázsia, Afrika, Észak- és Dél-Amerika több helyén.

Eurostat Adatbolt Hálózat: egy kifejezetten az Eurostat kiadványok terjesztésére szakosodott értékesítő hálózat. A legtöbb európai országban és Észak-Amerikában található ilyen egység.

Az ott dolgozó munkatársak felvesznek megrendeléseket „testre szabott” adatszolgáltatásokra, valamint eligazítást adnak az adatokkal kapcsolatban. A hálózat munkáját az Eurostat központjában egy külön csoport (Az Adatbolt Hálózatot Támogató Részleg) segíti. A hálózat a felhasználói igények 24 órán belüli kielégítését vállalja. A hálózat önfenntartó, az árbevétele fedezi a költségeit. A hálózat munkatársai évente kétszer személyesen találkoznak a tájékoztatással kapcsolatos észrevételek egyeztetése, tapasztalatcsere érdekében. Több bolt már alkalmazza a számukra kidolgozott minőségbiztosítási rendszert, a többiekénél most folyik ennek bevezetése.

Az Eurostat honlapjáról több száz statisztikai adat ingyenesen letölthető. Itt érhető el az Eurostat adatbázisában lévő adatokról szóló tájékoztatás, tartalomjegyzék is. Az Internet-en keresztül lehet kérdéseket is feltenni, valamint megrendelni az Eurostat kiadványokat.

Az Eurostat „Infodesk” szolgálatának e-mailen keresztül is lehet kérdéseket feltenni. Ezeket a szolgálat munkatársai továbbítják az illetékes munkatársaknak.

Sajtótájékoztatók: előre megadott időrendben az Európai Bizottság illetékesei által tartott sajtótájékoztatón hozzák nyilvánosságra a leginkább közérdeklődésre számot tartó adatokat. Ezzel egyidőben mintegy 1200 újságíróhoz a web-en keresztül jut el az információ.

6.2.2. A tájékoztatási politika elvei:

- ⇒ A tájékoztatás először – a gyorsabb és szélesebb körű elérhetőséget biztosító – elektronikus úton történik, majd ezt követi a nyomtatott kiadványok előállítás
- ⇒ A testre szabott szolgáltatások díja egységes árképzési elveken alapuljon. Ezeket az elveket egy, rendszeresen korszerűsítésre kerülő kézikönyv foglalja össze, amelyet az Adatbolt Hálózatban rendelkezésre áll.

- ⇒ A kiadványok összeállításában gondot fordítanak a rendszerességre. Ez megkönnyíti a felhasználók dolgát annyiban, hogy biztosak lehetnek abban, hogy a továbbiakban is hozzáférhetnek a már megszokott adatsorokhoz.
- ⇒ A végfelhasználók közvetlen tájékoztatása mellett egyre nagyobb szerep jut az adatok szakmai továbbértékesítőinek. Az Eurostat ösztönzi az üzleti továbbértékesítők működését, mivel ezek az értéknövelő szolgáltatásaik közbeiktatásával sok esetben jobban ismerik a saját vevőik sajátos igényeit. Az ilyen továbbfelhasználási szerződések általában egy összegben szabják meg a felhasznált adatok árát, az adatmennyiségtől függően. A piac bővítéséből keletkező haszon tehát az üzleti továbbértékesítő hasznát emeli.
- ⇒ Az Eurostat adatok továbbfelhasználásakor a copyright-ra vonatkozó szabályokat kell betartani. Meghatározott partnerek ingyenesen használhatják fel az Eurostat adatait, bizonyos szabályok betartása mellett. Más felhasználóknak díjat kell fizetni a copyright-ért. A díj összege függ a felhasználók jellegétől: például az oktatási intézmények kedvezőbb tarifát fizetnek, mint a magánvállalkozások. A legalacsonyabb díjtétel 800 euró. Az adatok másodlagos közlésekor minden esetben hivatkozni kell az Eurostat-ra, mint forrásra.

6.2.3. Az adatok továbbértékesítésekor követendő copyright alapelvek

A nemzeti statisztikai szolgálatok a következő feltételekkel közölhetik az Eurostat adatait:

Nyomtatott kiadványok

- ⇒ A nyomtatott kiadványokban az Eurostat-tól származó adatok nem haladhatják meg a teljes terjedelem 1/3-át. Amennyiben ez a helyzet állna elő, akkor a nemzeti hivataloknak az Eurostat-tal közösen egyeztetnie kell a kiadvány célját, és célszerű közös kiadványt készíteni annak érdekében, hogy elkerüljék a párhuzamos, átfedő tájékoztatást.
- ⇒ A nemzeti statisztikai hivatalnak közölnie kell az Eurostat tájékoztatási egységének vezetőjével a kiadvány célját, milyen felhasználói rétegnek szánják, a kiadvány tervezett árát és tartalmát.
- ⇒ Az elkészült kiadványból 5 példányt el kell küldeni az Eurostat tájékoztatási egységének.
- ⇒ A kiadványban hivatkozni kell az Eurostat-ra, mint forrásra.
- ⇒ A továbbfelhasználásról licencszerződést kell kötni.

CD lemezek terjesztése

- ⇒ A nyomtatott kiadványokban az Eurostat-tól származó adatok nem haladhatják meg a teljes terjedelem 1/10-át. Amennyiben ez a helyzet állna elő, akkor a nemzeti hivataloknak az Eurostat-tal közösen egyeztetnie kell a kiadvány célját, és célszerű közös kiadványt készíteni annak érdekében, hogy elkerüljék a párhuzamos, átfedő tájékoztatást.

- ⇒ A nemzeti statisztikai hivatalnak közölnie kell az Eurostat tájékoztatási egységének vezetőjével a kiadvány célját, milyen felhasználói rétegnek szánják, a kiadvány tervezett árát és tartalmát.
- ⇒ Az elkészült kiadványból 5 példányt el kell küldeni az Eurostat tájékoztatási egységének.
- ⇒ A dokumentumon hivatkozni kell az Eurostat-ra, mint forrásra.
- ⇒ A továbbfelhasználásról licencszerződést kell kötni.

Internet-en keresztül történő tájékoztatás

- ⇒ A nemzeti statisztikai hivatalok oly módon használhatják fel az Eurostat adatokat a web-en keresztül történő továbbadáshoz, hogy az adatoknak az Eurostat honlapjáról kell származnia. Bizonyos esetben a felhasználásról előzetesen tájékoztatni kell az Eurostat-ot, indokolva a másodlagos közlés célját.

Egyéb esetek

- ⇒ Minden más esetben a nemzeti statisztikai szolgálatnak külön szerződést kell kötnie az Eurostat-tal. Amennyiben az adott országban található Eurostat Adat Bolt, akkor azon keresztül kell a kérdést egyeztetni. A kérést azon a nyelven kell megfogalmazni, amelyet az illetékes Adat Bolt-ban a kommunikációra használnak. Az on-line adatbázisokon keresztül történő másodlagos adatközléshez mindig kell licencszerződést kötni.

6.2.4. Árpolitika

Az alapelv, hogy az árak csupán a határkölséget, azaz a nyomtatási és elosztási költséget fedezzék. Az Eurostat csupán a testre szabott szolgáltatások költségeinek megtérítését kéri, valamint a web szolgáltatások költségét. Az Eurostat – összhangban a közpénzekből finanszírozott hivatalos statisztikai szolgálatok alapelvével – azt a gyakorlatot folytatja, hogy az árképzésnél nem veszi figyelembe az alapadatok összegyűjtésének és feldolgozásának költségét.

Az árképzéshez az egységes elvek betartása érdekében tekintetbe veszi más statisztikai szolgálatok gyakorlatát.

Elismeri az információs piacon érvényesülő versenyhelyzetet. Nem él vissza az erőfölényével, és hagyja érvényesülni az üzleti, értéknövelő szolgáltatásokat nyújtó tovább felhasználókat.

Az Eurostat rendszeresen végez felmérés a felhasználók körében. Ez szolgáltatja a visszajelzést, a vásárlók megelégedésének színvonaláról, az Eurostat tájékoztatási politikájáról.

A tájékoztatási politika, jövőjét tekintve azzal számol, hogy a egyre nagyobb hangsúly jut az elektronikus úton való adatközlésnek. Az is a jövő tendenciái közé tartozik, hogy a szolgáltatások fontosabbá válnak, mint maguk a termékek. A statisztikai adatok esetén ez azt jelenti, hogy nem elég magukat a nyers adatokat

hozzáférhetővé tenni, hanem a felhasználók egyre inkább az értéknövelt adatsorokat, elemzéseket keresik. Emellett törekszenek arra, hogy az Adatboltok árpolitikáját még áttekinthetőbbé tegyék. Keresik azokat az üzleti partnereket, akik képesek kellő színvonalon a végfelhasználók igényeinek rugalmasan megfelelően széles körben értékesíteni az európai statisztikákat.

Az adatbázisokat még inkább felhasználó-barát eszközökre kívánják egyre szélesebb körben hozzáférhetővé tenni.

Árkedvezmények felhasználói csoportonként

<i>Felhasználó csoportok</i>	<i>Árkedvezmény mértéke, %</i>
Oktatás	
Tanárok	20
Diákok	20
Könyvtárak	20
Magán végfelhasználók	
Végfelhasználó vállalkozók	0
Önálló, szabad foglalkozásúak	0
Egyéb magáncélú felhasználók	0
EU intézményei:	
Bizottság	100
Tanács	100
Parlament	100
Európai Befektetési Bank	100
Európai Központi Bank	100
Régiók Bizottsága	100
Gazdasági és Szociális Bizottság	100
Számvevőség	100
Állandó Képviseletek	100
Bíróság	100
Egyéb EU szervezetek	100
EU politikaalkotás egyéb résztvevői	
Nemzeti szinten	20
Regionális szinten	20
Követségek	20
Nemzeti jegybankok	100
Nem-EU résztvevők	
A tagjelölt országok jegybankjai	100
Más országok jegybankjai	0
Egyéb szervezetek	0
Továbbértékesítők	
Kamarák	0
Kutatóintézetek	0
Szakmai szervezetek	
FEBI	20
Egyéb szakmai szervezetek	0
EUROP	20
Eurostat Adatbolt Hálózat	Megállapodás szerint
Információs és Dokumentációs Szolgálatok	
Letéti Könyvtárak	20
Európai Dokumentációs Központ	20
Euro Info Központ	10
Egyéb információ szolgáltatók	0
Tömegtájékoztatás	
Hírügynökségek	100
Sajtó	100
Szabadfoglalkozású újságírók	100
Rádió/televízió	100

<i>Felhasználó csoportok</i>	<i>Árkedvezmény mértéke, %</i>
Statisztikai szolgálatok	
EU tagországok hivatalai	100
EFTA országok hivatalai	100
Tagjelölt országok hivatalai	100
Egyéb nemzeti statisztikai hivatalok	Megállapodás szerint
Nemzetközi szervezetek	
OECD	Megállapodás szerint
ENSZ	Megállapodás szerint
Egyéb	Megállapodás szerint

6.3. Fiskális transzparencia

Az elmúlt években több indíttatásból is a közérdeklődés homlokterébe kerültek az állam gazdálkodását bemutató információk. Az érdeklődés felkeltésében meghatározó szerepet játszott, hogy a nyolcvanas évekre megrendült a keynesi gazdaságpolitika és az ebből kinövő jóléti államok fenntarthatóságába vetett bizalom. Elkerülhetetlenné vált a jóléti kiadások visszafogása, és ezzel együtt az a kérdés, hogyan lehet fokozni a továbbiakban még megőrzött jóléti ellátások hatékonyságát, költségérzékenységet. Minthogy a költségvetési megszorítások, strukturális átrendezések politikailag igen érzékeny kérdések, hiszen a vesztesek csoportja explicit módon érzékeli a helyzete romlását szemben azzal, amikor a kiadások növelésének terhei szétterülnek az adófizetők között, ezért hirtelen feltámadt az érdeklődés a költségvetés részletei iránt. A társadalom egyre szélesebb rétegei érezték azt, hogy joguk van nemcsak a politikai választásokon keresztül, hanem közvetlenül is megismerni azt, az állampolgárok egyes csoportjait ténylegesen milyen adókötelezettségek terhelik (beleértve az adókedvezmények által implicit módon csökkentett terheket), és e befizetett összegekből az újraelosztás révén kik, hogyan részesülnek. Amennyiben az elmúlt évtizedekben szinte közhellyé vált az a megállapítás, hogy a közösségi információkhoz való hozzáférés a demokratikus alapjogok közé tartozik, úgy az is kétségtelen, hogy az adatvagyonon belül rendszeresen a költségvetési gazdálkodás adatai keltik fel a legnagyobb figyelmet.

A széleskörű hozzáféréssel biztosított demokrácia-kiterjesztés mellett a költségvetési adatok ismerete jelentős gazdasági haszonnal is járhat. Ugyanis az elmúlt évek tapasztalatai alapján az is nyilvánvalóvá vált, hogy a költségvetési kiadásokkal és bevételekkel működtetett fiskális politika makrogazdasági hatásai sem olyan egyszerűen áttekinthetőek, mint ahogyan azt eddig általában feltételezték. Ezen a területen két olyan mérvadó érdekcsoport is jelentkezett, amelyek képesek voltak/lesznek kikényszeríteni azt, hogy érdemben javuljon az eddig nemzeti szuverenitásnak tartott költségvetések áttekinthetősége. Az egyik ilyen érdekcsoportot a tőkebefektetők alkotják, a másikat azok a nemzetközi szervezetek, amelyek feladatát képezi a nemzetközi pénzügyi stabilitás biztosítása. Közülük különösen az Európai Központi Jegybank rendelkezik a nemzeti szuverenitást felülíró kompetenciával.

A tőketulajdonosok a globális pénzügyi világban igen rugalmasan tudják változtatni a befektetéseik helyét és összetételét. A várható tőkehozamra vonatkozó számításaikban fontos tényező a befektetési célszám államháztartási hiányának és államadósságának a mértéke, ennek várható tendenciái. Ez ugyanis a kamatlábra (és az árfolyamra) gyakorolt hatásán keresztül jelentősen befolyásolja a befektetések használdozat költségét, vagyis azt, mennyivel kedvezőbb, vagy rosszabb feltételek adódnának a jövőben a jelenben realizálható lehetőségekhez képest. Az állami túlköltekezés mindenképpen olyan jelzőszám, amely növeli a befektetések kockázatát, és ez a fogadó országnak megdrágítja a tőkeszerzés költségét. Azt is tudomásul kell venni, hogy nemcsak a túlköltekezés ténye növeli a kockázati felárat, hanem önmagában az a körülmény is, ha a befektetők nem tudnak világos és

objektív adatokon alapuló áttekintést kapni az állam összes jelen és várható kötelezettségéről.

A nemzeti költségvetési adatok másik befolyásos felhasználója az Európai Unió. A kilencvenes évek elejére az európai integráció eljutott addig, hogy – a közös pénz értékállóságának védelme érdekében - vindikálja magának a beleszólás jogát az eddig nemzeti szuverenitásnak kezelt tagországi költségvetésekbe. A beleszólás eklatáns példája a monetáris unió tagsági feltételeit megfogalmazó kritériumrendszer. A kritériumok megszabják a kormányzati pénzügyi hiány és az államadósság mértékét, valamint azt is, hogy ennek finanszírozására maximálisan mekkora hozamot szabad a befektetőknek ajánlani. A kritériumokat nemcsak az EMU-ba való belépéskor kell teljesíteni, hanem annak betartását később is folyamatosan ellenőrzik, és a túllépést szankcionálják.

A nyolcvanas évek környékén vált intenzívvé a nemzetközi szintű módszertani együttműködés az államháztartás gazdálkodását bemutató az információs igényeknek a kielégítésére. Elsőnek az IMF jelentette meg a kormányzati pénzügyi statisztika (GFS) összeállítására vonatkozó szabálygyűjteményét, és kezdte meg ennek alapján az országok széles körére az adatgyűjtést és ebből az évkönyvek közzétételét. A GFS pragmatikus törekvései elsősorban azt célozták, hogy nemzetközi szinten - többé-kevésbé - összehasonlíthatóvá tegyék a nemzeti költségvetések meglehetősen heterogén, időben is változó adathalmazát. Az 1986-ban kiadott GFS nem vállalta fel azt a feladatot, hogy a statisztikákhoz vezérfonalat adjon azáltal, hogyan elméleti szinten is tisztázza, pontosan hogyan is értelmezi az állam gazdasági szerepét.

A kilencvenes évek elején elkészült a nemzeti számlák új felülvizsgált változata. Nyilvánvaló volt, hogy ez az eddigieknél jóval átfogóbb gazdaságelméleti alapokból vezeti le a statisztikai fogalmakat és elszámolási szabályokat. A nemzeti számlákban a kormányzat is megjelenik, mint a nemzetgazdaság egyik szektora, így ez szinte készen kínálta az állam gazdasági szerepének, magatartásának egyfajta felfogását. Minthogy a nemzeti számlák elméleti igényessége és gazdaságpolitikai alkalmazhatósága vitathatatlanul felülmúlta a GFS érvényes változatát, hamar egyetértés alakult ki, hogy a kormányzati pénzügyi statisztikákat összhangba kell hozni a nemzeti számlákkal. Az EU ennek megfelelően a nemzetgazdasági folyamatok általános leírására használt statisztikai elveket, elszámolási szabályokat adaptálta az államháztartási gazdálkodás bemutatására.

Az OECD keretében is viszonylag hosszú ideje folyik a módszertani egyeztetés az államháztartási adatok területén. A PUMA¹²² együttműködés keretében a tagországok költségvetési főtisztviselőinek rendszeres találkozásán mindig komoly figyelmet fordítanak a módszertani egységesítés és ezen keresztül a költségvetési adatok áttekinthetőségének, és széleskörű közzétételével kapcsolatos problémákra. Ezzel összefüggésben a OECD jelentős koordináló tevékenységet folytat az adóadatok, valamint a költségvetési kiadások funkcionális, cél szerinti osztályozásának kialakítása és nemzetközi elfogadtatása érdekében.

¹²² Public Management Committee.

Új IMF a kilencvenes évek második felében fogott hozzá a GFS kézikönyv felülvizsgálatához. A módszertani alapelvek a közelmúltban véglegesítésre kerültek, most folyik az adatok összeállítását gyakorlati útmutatásokkal segítő kézikönyv kidolgozása. A tanulmányban a definíciókkal, meghatározásokkal fogalakozó részében tárgyalta az új GFS által értelmezett államháztartási fogalmat.

A tanulmány a továbbiakban nem részletezi, milyen módszertani és adatforrási problémákat kell megoldani ahhoz, hogy betarthatók legyenek a rendszeresen közzétett államháztartási adatokra vonatkozó nemzetközi szabványok. Ennek tárgyalása meghaladja a jelen kutatás kereteit. Mindenesetre az bizonyosnak vehető, hogy egyetlen módszertan nem képes kifejezni az államháztartási gazdálkodás összes fontos vetületét, ezért párhuzamosan többféle szemléletben kell majd az adatrendszereket összeállítani és közzétenni. Mindez jelentős terheket ró az adatok értelmezését segítő metaadat-rendszerek kidolgozására. Ebből a témakörből a kutatás a továbbiakban kizárólag az OECD által nemrég kiadott fiskális transzparencia irányelvek bemutatására vállalkozik.

A költségvetési transzparencia azt a követelményt fejezi ki, hogy kellő nyilvánosságot kapjanak a költségvetéspolitikai szándékok, azok megfogalmazása és végrehajtása. A követelmény úgy teljesíthető, ha a releváns költségvetési információk időben és rendszerezett formában nyilvánosságra kerülnek. A transzparencia irányelvek tartalmazzák

- ⇒ milyen gyakorisággal és milyen időtávra készüljenek a kormányzat által rendszeresen közzéteendő beszámolók, jelentések.
- ⇒ mit, milyen egyéb speciális adatkörökre vonatkozó egyéb adatokat kell közzétenni,
- ⇒ a rendszeres beszámolók és egyéb közzétett adatok megbízhatóságát, hihetőségét garantáló eljárásrend összetevőit.

6.3.1. A részletes követelmények:

A rendszeres költségvetési beszámolók

A költségvetés

A költségvetésnek teljeskörűnek kell lenni abban az értelemben, hogy átfogja az összes kormányzati bevételt és kiadást. Ez biztosítja, hogy a költségvetésre gyakorolt hatásuk alapján mérlegelni lehessen az összes szóba jöhető társadalom- és gazdaságpolitikai elképzelés között.

A költségvetés tervezetét időben, legalább 3 hónappal a költségvetési év kezdete előtt be kell nyújtani az országgyűlésnek.

A költségvetést, minden fontosabb bevételi és kiadási tételhez részletes szöveges magyarázatokkal kell ellátni.

A költségvetéshez mellékelni kell egy legalább a költségvetési évet követő két évre szóló előrejelzést arra vonatkozóan, várhatóan hogyan alakulnak a

költségvetés bevételei és kiadásai. A következő évek beszámolóiban össze kell vetni az előrejelzéseket a tényekkel, indokolva a számottevő eltéréseket.

A költségvetési terv megalapozása céljából meg kell adni a bevételek és a kiadások tételeit, valamint az előrejelzések évenként újraszámolt változatát.

A kiadásokat bruttó módon kell kimutatni. Ennek megfelelően például a bevételek beszedésével kapcsolatos költségeket külön meg kell jeleníteni.

A kiadásokat a felelős intézmények szerint rendszerezve kell bemutatni. Ezenkívül mellékelni kell a kiadások tételeit közgazdasági¹²³ és társadalmi célok¹²⁴ szerinti osztályozásban.

Ismertetni a költségvetési tervezés alapjául szolgáló makrogazdasági feltevéseket.

A költségvetésnek tartalmaznia kell az adókedvezmények miatt kieső bevételekre vonatkozó számításokat.

A költségvetésben szerepelnie kell az állam pénzügyi eszközeit és adósságát teljeskörűen bemutató adatoknak, valamint az állóeszközök állományára vonatkozó számításoknak, a hosszabb távra előre a nyugdíjfizetési kötelezettségek és más feltételes kötelezettségek, garanciavállalások adatainak.

A költségvetési irányszámok

A költségvetés főszámainak, azok makrogazdasági összefüggéseit bemutató dokumentum. Elkészítésének célja, hogy időt adjon a résztvevőknek az érdemi felkészüléshez, az álláspontok kialakításához. A részletes költségvetés legalább egy hónappal megelőzően kell közzé tenni.

A dokumentumnak ismertetnie kell a kormányzat hosszabb távú gazdasági és költségvetési céljait legalább a költségvetési és az azt követő két évre. Be kell mutatnia az összbevétel, összkiadás a költségvetési hiány és az adósság tervezett értéket erre az időszakra.

Havi jelentések

A költségvetés teljesítéséről szóló havi tájékoztatást legkésőbb 4 héttel a tárgyhót követően kell nyilvánosságra hozni.

¹²³ A közgazdasági osztályozás a gazdasági körforgás lépései szerint megkülönbözteti meg az adatokat. Így külön osztályt képeznek a béri kiadások, a költségvetési termeléshez felhasznált anyagok és szolgáltatások, a gazdálkodó szervezeteknek adott támogatások, stb.

¹²⁴ A társadalmi célok szerinti osztályozás, közismert nevén a COFOG (Classification of Functions of Government) a kiadások rendeltetési célja alapján megkülönbözteti meg a tételeket. Így többek között megkülönbözteti a központi államigazgatás, a jog- és rendvédelem, az egészségügy, az oktatás, a gazdaság szabályozásra fordított kiadásokat.

Tartalmaznia kell a bevételek és a kiadások havi és kumulált összegét, összehasonlítva az előrejelzést és a tényszámokat. Az évközi módosítások hatását elkülönítve kell bemutatni.

A számszerű adatokhoz rövid értékelést kell adni.

Az adatokat intézményi, közgazdasági és társadalmi cél szerinti osztályozásban is közzé kell tenni.

A havi jelentéseknek ki kell térnie a költségvetés által felvállalt adósság alakulására.

Féléves jelentés

A féléves jelentés átfogó képet ad a költségvetés teljesítéséről menetközben. Egyben bemutatja a körülmények változása miatt az előrejelzéseken keresztülvezetett változtatásokat, legalább a költségvetési és az az követő két évre. A félév vége után 6 héten belül el kell készülnie.

Ehhez felül kell vizsgálni a költségvetés készítést megalapozó gazdasági feltevések realitását, és a költségvetésen keresztül kell vezetni az esetleges eltérések következményeit.

A jelentésben szerepelnie kell az állam pénzügyi eszközeit és adósságát teljeskörűen bemutató adatoknak, valamint az állóeszközök állományára vonatkozó számításoknak, a hosszabb távra előre a nyugdíjfizetési kötelezettségek és más feltételes kötelezettségek, garanciavállalások adatainak.

A jelentésnek számításokat kell tartalmaznia minden olyan kormányzati döntésről, amelynek vannak a költségvetést érintő anyagi vonzatai.

Év végi zárszámadás

Az év végi zárszámadás a kormány legfontosabb pénzügyi beszámolója. A számvevőszéknek át kell adni auditálásra. A költségvetési évet követ hat hónapon belül el kell készülnie.

A zárszámadás veti össze a költségvetésben előirányzott tételeket a tényleges teljesítéssel. A költségvetésben időközben bekövetkezett esetleges módosítások hatását elkülönítetten kell bemutatni. A zárszámadás szerkezetének meg kell egyeznie a költségvetésével.

A zárszámadásban- lehetőség szerint a pénzügyi adatokon kívül - meg kell jelennie a költségvetési gazdálkodás színvonalát jellemző naturális és értékadatoknak is, összehasonlítva az eredeti célkitűzések és azok megvalósulását.

A összehasonlítás érdekében a költségvetésit megelőző évre vonatkozóan is be kell mutatni a tervezett és a tényszámok viszonyát.

A kiadásokat bruttó módon kell kimutatni. Ennek megfelelően például a bevételek beszédésével kapcsolatos költségeket külön meg kell jeleníteni.

A kiadásokat a felelős intézmények szerint rendszerezve kell bemutatni. Ezenkívül mellékelni kell a kiadások tételeit közgazdasági¹²⁵ és társadalmi célok¹²⁶ szerinti osztályozásban.

A költségvetésben szerepelnie kell az állam pénzügyi eszközeit és adósságát teljeskörűen bemutató adatoknak, valamint az állóeszközök állományára vonatkozó számításoknak, a hosszabb távra előre a nyugdíjfizetési kötelezettségek és más feltételes kötelezettségek, garanciavállalások adatainak.

A választások előtti állapotjelentés

A költségvetés adott időpontban való helyzetéről készülő tájékoztatás, amelyet legalább 2 héttel a parlamenti választások előtt nyilvánosságra kell hozni.

Tartalmában meg kell egyeznie a féléves jelentéssel.

Különös gondot kell fordítani a jelentés hihetőségének biztosítására.

Hosszú távra előretékintő jelentés

A költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságának körülményeit elemző dokumentumot legalább 5 évenként össze kell állítani, vagy minden olyan esetben, amikor lényegesen módosul a bevételi vagy a kiadási politika.

A jelentésnek számba kell venni a demográfiai helyzet változásának a költségvetésre gyakorolt hatását, legalább 10-15 évre előretékintve.

A jelentésben explicit módon meg kell fogalmazni a mögöttes feltevéseket, és több alternatív scenárió hatását kell végigvezetni.

6.3.2. Speciális témakörökre vonatkozó tájékoztatás

Közgazdasági feltevések

A közgazdasági feltevések ismerete azért fontos a fiskális adatok alakulásában érdekelt külső felek számára, mert komoly kockázatot képez, amennyiben ezek alakulása érdemben eltér az eredetileg tervezettől.

Az alapvető közgazdasági feltevések a GDP alakulására, a GDP belső szerkezetének változására, a foglalkoztatottságra és a munkanélküliségre, a fizetési mérleg, az infláció és a kamatlábak alakulására vonatkoznak.

¹²⁵ A közgazdasági osztályozás a gazdasági körforgás lépései szerint megkülönbözteti meg az adatokat. Így külön osztályt képeznek a bérkidadások, a költségvetési termeléshez felhasználó anyagok és szolgáltatások, a gazdálkodó szervezeteknek adott támogatások, stb.

¹²⁶ A társadalmi célok szerinti osztályozás, közismert nevén a COFOG (Classification of Functions of Government) a kiadások rendeltetési célja alapján megkülönbözteti meg a tételeket. Így többek között megkülönbözteti a központi államigazgatás, a jog- és rendvédelem, az egészségügy, az oktatás, a gazdaság szabályozásra fordított kiadásokat.

Érzékenységi vizsgálatot kell végezni arra vonatkozóan, hogyan érinti a költségvetés fő számait, amennyiben változnának a különböző mutatókra eredetileg használt feltevések.

A közgazdasági környezet várható változását több scenárió bekövetkezése mellett is be kell mutatni.

Adó-kiadások

Az adó-kiadások az az összeget fejezik ki, amennyivel a különböző adókedvezmények miatt csökken a tényleges adóalap az eredeti, normatív szinthez képest.

Az adó-kiadások elemzése segíti az érdemi költségvetési döntéseket abban a kérdésben, összességében milyen költségvetési kihatásai vannak a különböző tevékenységeknek, társadalmi rétegeknek nyújtott preferenciáknak.

Pénzügyi mérlegek

A pénzügyi eszközöket és forrásokat teljeskörűen kell számba venni a költségvetésben, a féléves jelentésben és a zárszámadásban. Az adósságvállalás havi adatait a havi jelentésnek kell tartalmaznia.

Az adósságvállalást a felvétel pénzneme, a lejáratidő, fix vagy változó kamatfeltételek, a visszaválthatóság és az adósság egyéb jellemzői szerint csoportosítva kell bemutatni.

A pénzügyi eszközöket is osztályozni kell a likviditás mértéke és a hitelezés egyéb körülményei alapján. A vállalkozásokba való befektetéseket tételesen kell ismertetni. Más egységeknek nyújtott hitelek is a fő jellemzők szerint csoportosítva kell közzé tenni, lehetőleg ismertetve a hitelnyújtás előzményeit. A pénzügyi eszközöket piaci áron kell értékelni.

Közzé kell tenni az olyan alkalmazott adósságkezelés technikák értékét, mint a swapok és fra-k.

Érzékenységi vizsgálatokat kell végezni és nyilvánosságra hozni annak bemutatására, milyen hatással lenne az államadósságra a kamatlábak és az árfolyamok változásának.

Nem-pénzügyi mérlegek

Nyilvánossá kell tenni az állami tulajdonban lévő reáleszközök állományának adatait.

A reáleszközök értékét eredményszemléletben, alkalmas értékcsökkenési eljárás alkalmazásával kell megállapítani. Közzé kell tenni a számítási módszerek főbb jellemzőit is.

Amennyiben nincs mód az eszközök értékelésére, akkor az eszközökről készített regisztert kell hozzáférhetővé tenni, és ezek összefoglaló adatairól kell számot adni a költségvetésben, a féléves jelentésben és a zárszámadásban.

Nyugdíj-kötelezettségek

A költségvetésben, a féléves jelentésben és a zárszámadásban be kell mutatni a nyugdíj fizetésekkel kapcsolatos állami kötelezettségeket.

A kötelezettségek a járulékbefizetésekből felhalmozott összegben felüli állami hozzájárulások mértékét, ezek várható alakulását jelentik.

Mellékelni kell a számítások során alkalmazott főbb feltevéseket.

Feltételes kötelezettségek

A feltételes kötelezettség valamilyen jövőbeli körülmény bekövetkezésétől függő kormányzati kiadás. Tipikus példája a kormány által felvállalt hitelgaranciák, a kormányzati biztosítási kockázatok.

Az összes jelentős feltételes kötelezettségről számot kell adni a költségvetésben, a féléves jelentésben és a zárszámadásban.

Amennyire lehetséges a kötelezettségeket részletezni kell főbb típusok, a felmerülés indoka és más szempontok szerint.

6.3.3. Hitelesség, ellenőrizhetőség, elszámolási elvek

Elszámolási elvek

A jelentések mellékletében tömören ismertetni kell az összeállítás során alkalmazott elszámolási elveket. Ilyen elv például, hogy a jelentés pénzforgalmi vagy eredményszemléletben készült-e, illetve milyen kérdésekben tér el a költségvetés készítés során általában elfogadottan használt elvektől.

Az összes jelentésben azonos elveket kell alkalmazni.

Amennyiben – indokolt esetben – változtatásra kerülnek az elszámolási elvek, a módosítás hatását visszamenően is keresztül kell vezetni a múltira vonatkozó jelentéseken, az adatok összehasonlíthatósága érdekében.

Felelősségvállalás

Az alapadatok és a számítások megbízhatóságát a készítésük során belső ellenőrzési rendszerrel kell támogatni.

A jelentéseket a pénzügyminiszternek és a munkáért felelős főtisztviselőnek is hitelesítenie kell. A pénzügyminiszter vállalja a felelősséget azért, hogy minden olyan kormányzati döntés, amelynek költségvetési kihatása van, szerepel a jelentésben. A főtisztviselő aláírása azt hitelesíti, hogy a munkában részt vevő intézmény a legjobb szakmai tudása szerint állította össze az adott jelentést.

Auditálás

Az éves zárszámadást a számvevőszéknek kell auditálni. A parlamentnek át kell tekintenie a számvevőszék értékelését.

Az országgyűlés és a közvélemény hozzáférési jogának biztosítása

Biztosítani kell, hogy az országgyűlés számára kellő idő álljon rendelkezésre a jelentések áttanulmányozásához, hozzáférhessenek minden olyan további információhoz, amelyet szükségesnek ítélnék a költségvetési jelentések érdemi megismeréséhez.

Az összes, előzőekben felsorolt jelentést nyilvánossá kell tenni. Ez azt jelenti, hogy lehetővé kell tenni az Interneten való ingyenesen elérhetőségüket.

Évente előre közölni kell a nyilvánosságra hozataluk pontos időpontját.

A pénzügyminisztériumnak segítenie kell, hogy a közvélemény és a magánszektor jobban átláthassa a költségvetési folyamatokat és az ezekből összeállított jelentéseket.

1. melléklet

A közszektor dokumentumaihoz való hozzáférés szabályozása az EU tagországokban

Az ismertetés nem azt a célt szolgálja, hogy részleteiben áttekinthesse a közérdekű adatokhoz való hozzáférések nemzeti szabályozását. Ilyen összehasonlító elemzés sokkal több háttérdokumentum áttanulmányozását tenné szükségessé, valamint ismerni kellene a végrehajtási gyakorlatokat. A vizsgálat elsősorban azt a szempontot emeli ki, hogy a jogszabályok mennyiben eltérő elveket alkalmaznak, illetve mennyiben alkalmasak arra, hogy az elvek az elektronikus eszközökön való nyilvánosságra hozatal mellett is alkalmazhatók legyenek.

Általában az a jellemző, hogy a hozzáférést és a kivételeket több törvény együttesen szabályozza. Mint már említettük, az EU országok többségére nézve csupán a szabályozás fő elveit lehetett megismerni a rendelkezésre álló dokumentumokból. Több ország esetén a legfrissebb adatforrás 2000. évből származik. Néhány ország esetén nyílt lehetőség arra, hogy részletesebb, és 2000. utánra is kitékintő elemzést készítsünk a szabályozásról. Az EU tagországokon kívül, ez a melléklet foglalkozik a Norvégiában alkalmazott szabályozással is.

Ausztria

Ausztriában az alkotmány biztosít bizonyos általános jogot a kormányzatnál tárolt információkhoz való hozzáférésre, pontosabban a kitétel a kormányzati szervek tájékoztatási kötelezettségét írja elő. Tehát itt az alaptörvényre vezethető vissza az információs eljárási rend. Az osztrák alkotmány (Bundesverfassungsgesetz – 1987. május 15-i novella) 20. cikk (4) bekezdése szerint a szövetségi, tartományi és helyhatósági feladatok végzésével felruházott szervek és más közjogi testületek szervei kötelesek a hatáskörükbe tartozó ügyekről tájékoztatást adni. Ezt csak akkor tagadhatják meg, ha törvényi felhatalmazást kapnak erre (Verschweigenheitspflicht). Az alkotmány kimondja, hogy a fenti szervek a működésük során szerzett információkról akkor nem adhatnak tájékoztatást, ha ezzel a köznyugalmat, közrendet és biztonságot, honvédelmet, külkapcsolatokat, közjogi testületek gazdasági érdekeit sértenék vagy veszélyeztetnék. Továbbá akkor sem adhatnak közre információt, ha ez egy hatósági döntés előkészítő szakában keletkezett. Nyilván a végleges döntés kialakításának megzavarását kívánta a jogalkotó ezzel elkerülni. Természetesen a végleges döntés már közzé tehető.

Akkor sem szolgáltatható ki az információ, ha ez az adott ügyfél érdekeit döntő mértékben károsan érintené.

Az osztrák alkotmány fent említett 20. cikk (4) bekezdése ezen túlmenően kimondja, hogy a szakmai képviselői köztisztviselők (pl. Orvosi kamara) csak tagjai számára köteles tájékoztatást, dokumentumokat és egyéb információt kiadni. Ezt is csak akkor és olyan mértékben, amennyiben az jogszerű működését nem gátolja.

Az osztrák alaptörvény kimondja: „mindenkinek joga van a tájékoztatást megkövetelni.” E jog keretében a kérelmező az információért szóban, telefonon, írásban és távirati formában fordulhat az illetékes hatóságokhoz. A „távirati forma” jelenti az elektronikus postán keresztül történő informálódást is.

Azt már az egyes tartományok helyi szabályozására bízta az alkotmány, hogy milyen mértékben és milyen intézményeken keresztül érhetőek el az információk. Az információkat a tartományi szabályozás szerint meghatározott határidőn belül kell megadni. Ez azonban nem lehet hosszabb, mint 8 hét. Amennyiben ez a határidő valamilyen rendkívüli ok miatt nem tartható, - erről haladéktalanul tájékoztatni kell a kérelmezőt.

Az információkhoz való nyilvános hozzáférés megtagadására vonatkozó előírásokat úgy kell kialakítani, hogy a kérelmezőt erről hatósági határozat tájékoztassa. Magától értetődik, hogy ebben az esetben az elutasító határozattal szemben a kérelmezőnek jogorvoslati lehetősége van.

Ausztriában jogpolitikai szempontból is fontosnak tartják a hatósági információkhoz való hozzáférés legkönnyebb és legegyszerűbb formáinak kialakítását. Ennek megvalósítását szolgálja a szövetségi és tartományi jogalkotás elektronikus úton történő közzététele. A Bundeskanzleramt internetes honlapja (RIS: <http://www.ris.bka.gv.at>) nagy terjedelemben nem csak a hatályos joganyagról, de a Legfelsőbb Bíróság ítéleteiről és más országos hatáskörű szervek döntéseiről is tájékoztatást ad. Ezekhez az információkhoz ingyenesen lehet hozzáférni. Az @mtshelfer online pedig a különböző hatósági eljárásokról, a szükséges formulákról, eljárási díjakról, határidőkről ad kiterjedt, részletes tájékoztatást. Minden hatósággal lehet elektronikus úton közvetlenül kommunikálni, és a gyakorlat azt mutatja, hogy ez a rendszer jól működik.

Mindazonáltal a nemzetközi mérce szerint az osztrák szabályozás nem kielégítő a közérdekű adatokhoz való tényleges hozzáférés tekintetében, nincs kellő biztosíték a hozzáférési jog tényleges gyakorlására. Az osztrák törvények ugyan előírják a hatóságoknak (public authorities) az általános információszolgáltatási kötelezettséget, de nem biztosítják a dokumentumokba, feljegyzésekbe való betekintés jogát.

Osztrák szakmai körökben az elmúlt évben lángolt fel a vita arról, hogy az Interneten keresztül elérhető, a hatóságok által lényegében ingyenes rendelkezésre bocsátott információk (pl. RIS: jogszabályok, bírósági és más hatósági döntések, telekkönyv, cégjegyzék) szerzői jogilag védettek-e, vagy pedig ezek az adatok felhasználhatók minden korlátozás nélkül a magán szolgáltató cégek által. Felmerült a kérdés, hogy ez utóbbiak a hatóság által közrebocsátott adatbázist kissé „felgazdagítva” pénzért árusíthatják-e?

Az adatbázisok nemzetközi szintű védelméről a TRIPS egyezmény 10. cikk (2) bekezdése, illetve az EU tagországaiban a 96/9/EK - 1996. 11. 3. – közösségi irányelv rendelkezik. Ausztriában a fenti szabályokkal összhangban a Szerzői Jogi Törvény tartalmaz előírásokat az adatbankokra. (Urhebergesetz – UrhG)

Adatbank jelenti a művek gyűjteményét, adatokat vagy más egymástól független olyan információs elemeket, amelyeket rendszeresen és módszeresen állítottak össze, és amelyekhez elektronikus úton vagy más módon hozzá lehet jutni. (UrhG 40.§. (1) bek.) Az adatbázisok két fajta védelmet élveznek: egyrésztől tradicionális szerzői jogi védelmet, másrésztől az adatbázis összeállítására fordított gazdasági teljesítményt védő un. sui generis jogvédelmet.

Az adatbázisok, mint gyűjteményes művek élveznek védelmet, ha az alapjukul szolgáló anyag kiválasztása és rendezése egy un. „saját tulajdonú szellemi teljesítménynek” tekinthető. Az egyes elemek nem élveznek szerzői jogi védelmet, de adatbázissá való összeállításuk „fáradtsággal és szorgalommal” járó munkateljesítményt jelent. Guido Kucsko osztrák jogászprofesszor szerint ez a saját teljesítmény nem állapítható meg a telekkönyvi adatbázis és a cégjegyzékben tárolt adatbank esetében. Ezek az adatok sok évtizeden keresztül halmozódtak fel és rendszerezésüket a célszerűség, a nyilvánosság biztosítása, teljesség és a jogbiztonság követelte meg, ill. hívta életre. Kucsko alátámasztja ezen véleményét az osztrák UrhG 7.§-ában foglaltakkal, mely szerint a törvények, rendeletek, hivatali döntések, *hatósági tájékoztatók (Bekanntmachung)* és jobbra hivatali használatra szánt dokumentumok, összeállítások nem élveznek szerzői jogi védelmet. A hatósági tájékoztatók tágran értelmezendők. A jogalkotó eredeti akarata szerint, a közérdekű hatósági információkhoz szabadon hozzá kell férnie mindenkinek. A cégjegyzék és a telekkönyv ugyan adatbázisokat tartalmaz, de ezek nem csak a polgárok pusztá tájékoztatását szolgálja, hanem az un. hitelezők védelmét, melynek következtében alapos közérdeket szolgálnak. Ezért ezek a hatósági adatbázisok nem zárhatók el a szabad hozzáférés elől.

Az osztrák szabályozásról elmondható, hogy az konform az idevonatkozó közösségi irányelvvvel is. (Adatbank - AB irányelv) Az AB irányelv 6. cikk (2) bek. d.) pontja kimondja, hogy az egyes tagországok a nemzeti joguk által tradicionálisan a szerzői jogi védelem alól kivett adatbázisok vonatkozásában saját szabályozásukat fenntarthatják.

Mégis némi kétség merül fel az UrhG 7.§-ában kimondott kivételes elbánással szemben, ugyanis ugyanezen törvény 76.§ c.) pontja a gazdasági (adatbeszerzés, átvizsgálás vagy a tartalom összeállítása, beruházások eszközlése, szervezőmunka, stb) teljesítménnyel létrehozott adatbázisok esetén elrendeli a sui generis jogvédelmet, azaz ronthatja a 7.§-ban elrendelt „szabaddá tételt”. Az ilyen értelmezés egyfajta párhuzamos szabályozást jelentene. A két szabályozást nem oldják fel az idevonatkozó osztrák jogszabályi előírások. Másrészt felmerül a kérdés, hogy a sui generis jogvédelem érvényesülését nem alapozza-e meg éppen a közösségi AB irányelv? Ennek 9. cikke nem utal a hatósági információkat tartalmazó adatbázisokra, mint kivételekre a sui generis jogvédelem alól. Ugyanakkor – mutat rá Kucsko- a 9. cikk nem taxatív felsorolást tartalmaz. Másrészt az irányelvet értelmező 52. pont kimondja, hogy a tagállamok a már meglévő jogi szabályozásukat az új sui

generis irányelvi rendelkezések alól kivonhatják. Ez megerősíti AB irányelv 6. cikk (2) d. pontban foglaltak és a 9. cikk ilyen tartalmú értelmezését.

További segítséget nyújt ezek alátámasztásához az AB irányelv 13. cikke a „más jogi előírások további alkalmazásáról”. E szerint az irányelv nem érinti azokat az előírásokat, amelyek a szerzői jogra, a szomszédos jogokra vagy más olyan jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak, melyek az egy adatbankba felvett adatokkal, művekkel vagy más információk elemekkel kapcsolatosak. Ilyen a szabadalom, a védjegy, az ipari minta, a védett nemzeti kultúrtárgyak, a kartelljog és a tisztességtelen az üzleti magatartás joga, az üzleti titok, a biztonság, a bizalmasság, a személyes adatok – és a magánszféra védelme, a nyilvánosság számára közzétett dokumentumokhoz való hozzáférés, valamint a szerződések joga. Ebből viszont egyértelmű következtetés vonható le, hogy az EU irányelv jogalkotói nem akarták az irányelvben rögzített jogvédelmet semmilyen formában sem kiterjeszteni azokra az adatbázisokra, amelyekre a nemzeti törvények a nyilvános hozzáférést fogalmazták meg. Ilyen formán az osztrák UrhG 7.§. EU – konform rendelkezést tartalmaz. Így osztrákhöz hasonló szabályozásokra (magyar, német, holland, stb.) ugyanezen értelmezés vonatkozik. Tehát a törvények, rendeletek, bírói ítéletek, hatósági adatbankok nem élveznek szerzői jogi védelmet, amennyiben ezt a nemzeti szabályok ekképpen határozzák meg.

Kucsko mindezekhez hozzáteszi, hogy a szerzői jogvédelem jog, amely viszont nem kényszeríthető arra, akit ez megillet. Ez a lehetőség minden tagállam számára fennáll, azaz, hogy a kezelésében lévő adatokat szabaddá tegye a köz számára (open content), tudniillik a tagállam jogosult a jogvédelemre, hiszen (bár közpénzen), ő állította össze az adatbázist.

Itt jegyzendő meg, hogy Gaster, német jogtudós például amellett érvelt, hogy az irányelv fenti szabályait úgy kellene minden ország esetében kiterjeszteni, hogy azok vegyék ki valamennyien a jogvédelem alól jogszabályaikat és a hatóság által készített, kezelt adatbázisokat.

Belgium

1993-ban fogadták el az alkotmány ilyen irányú módosítását.

Belgiumban az államigazgatási dokumentumot igen szélesen értelmezik: ide tartozik minden olyan információ, amely bármilyen formában és módon az államigazgatás birtokában van.

A „Polgári betekintési jog” (Civil Transparency) törvény mindenkinek jogot biztosít megismerni (bizonyos kivételekkel) a központi államigazgatásban található minden információt, ezzel kapcsolatban magyarázatot kapni és kérésre ezekből másolatot kapni. Hasonló szabályozás létezik a helyi közigazgatás szintjén.

A közigazgatás nyilvánossága törvény kimondja, hogy az államigazgatásnak vissza kell utasítania az államigazgatási dokumentumhoz való hozzáférést, annak másolata vagy a magyarázat iránti kérést, amennyiben sérti

- ⇒ a személyes adatok védelmét, kivéve, ha az érdekelt megadja a hozzájárulását,
- ⇒ a információ titkosságára vonatkozó kötelezettséget,

- ⇒ a kormányzati szolgálati ügymenetre vonatkozó szabályozást.

Az államigazgatás visszautasíthatja a kérést, amennyiben

- ⇒ a dokumentum még előzetes, és ezért félreértésre ad okot,
- ⇒ olyan szakértői véleményt vagy értékelést tartalmaz, amelyet annak készítője kizárólag az államigazgatásnak szánt,
- ⇒ a kérés aránytalan, túlzott,
- ⇒ a kérést érthetetlenül fogalmazták meg.

Az előzőek alapján a belga jogszabály a visszautasítás három indokát különbözteti meg:

- ⇒ Amennyiben az adatvisszatartásával védett érdek dominálja a nyilvánosságra hozás mellett szóló érveket (közbiztonság, nemzetközi kapcsolatok, stb.).
- ⇒ Amennyiben a nyilvánosságra hozás sért bizonyos specifikus érdekeket (magánérdek, más törvény által garantált érdek, kormányzati döntés-előkészítés védelme, stb.).
- ⇒ Visszautasítható a kérés, amennyiben az értelmezhetetlen, illetve nyilvánvalóan túlzott.

Dánia

1985-ben fogadták el az államigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvényt. A hozzáférés az állampolgárok külön kérése esetén biztosítja a hozzáférést. Ezért ahhoz, hogy az igény megfogalmazódhasson, előre ismerni kell, hogy a kért dokumentum egyáltalán létezik-e. (Bennfentes információk szükségesek.) Egyelőre csak a nyomtatott információkhoz való hozzáférés van törvényileg szabályozva.

A dán szabályozás az alábbi kivételeket nevesíti:

- ⇒ nemzetbiztonsági érdekek,
- ⇒ üzleti érdekek,
- ⇒ adatvédelmi törvényben meghatározott magánérdekek.

A hozzáférés joga nem vonatkozik a belső anyagokra (például egy intézményen belüli feljegyzés-váltásra), kivéve, ha az az intézmény végső határozatát, döntését tartalmazza, vagy ha abban általános útmutatások találhatók. Nem kell nyilvánosságra hozni a kormányzati ülések jegyzőkönyvét, a jogszabály-előkészítési munkafolyamat belső anyagait. Az intézmény azonban ezeket is nyilvánosságra hozhatja, amennyiben úgy ítéli meg, hogy ezek fontos információkat tartalmaznak.

A dán jogszabály használja a kár-próba fogalmát: ez azt jelenti, hogy a közbiztonsági, pénzügyi érdekekből megtagadott közzététel csak akkor fogadható el, amennyiben igazolható, hogy egyébként a védeni kívánt érdek sérelme jelentős kockázatnak lenne kitéve.

Egyesült Királyság

A közelmúltig nem létezett az általános hozzáférést biztosító törvény. Ehelyett a kormány a „Code of practice” (eljárési szabálygyűjtemény) kidolgozását szorgalmazta, amely a hozzáférés korlátjait írja körül. A szabálygyűjtemény 1994-ben készült el.

Az ún. "természetes igazságosság" (*natural justice*) alapvetéséből kiindulva olyan jogi alapelvből vezeti le a brit joggyakorlat a kormányhivatalok kötelezettségét, illetve az alattvalók jogait, mint az ügyfél meghallgatásra fennálló igénye, azaz "*audi alteram partem*"-elv.¹²⁷ Ezen elvből kiindulva a hatóság köteles az állampolgárt olyan információkkal ellátni, hogy ez utóbbi a közigazgatási eljárásban érdekeit megfelelően képviselni tudja.

A következő információfajták esetén a kötelező hozzáférési lehetőség biztosítása (az érintett magánszemély részére):

- ⇒ egészségügyi,
- ⇒ oktatási,
- ⇒ a helyi önkormányzatoknál tárolt lakás és szociális jellegű adatok,
- ⇒ a fogyasztói hitelek elbírálásánál használt adatok.

A környezeti információkhoz való hozzáférés joga is biztosított.

Biztosítva van a helyi önkormányzatok dokumentumaihoz való hozzáférés, valamint azok ülésein való részvétel joga.

A szabálygyűjtemény gondoskodik bizonyos személyes és üzleti adatok bizalmas kezelésének módjáról is. A szabálygyűjtemény nem vonatkozik a bíróságoknál tárolt adatokra.

Korlátozások

- ⇒ honvédelmi, nemzetbiztonsági, külpolitikai érdekek,
- ⇒ belső előkészítő anyagok,
- ⇒ az uralkodóval folytatott megbeszélések,
- ⇒ jogi, bírósági eljárásokra vonatkozó adatok,
- ⇒ migrációra és nemzetiségre vonatkozó adatok,
- ⇒ a gazdaságirányításra és adózásra vonatkozó adatok,
- ⇒ a közigazgatás működtetésére vonatkozó adatok
- ⇒ a közszolgálatra, annak elismerésére vonatkozó adatok,

¹²⁷ Kugelmann, Dieter: Die informatorische Rechtstellung des Bürgers 2001. Tübingen – Mohr Siebeck, 87. o., illetve A. Freivogel, Audi Alteram Partem 112. o.

- ⇒ túlzott adatigények,
- ⇒ előzetes anyagok,
- ⇒ kutatások és elemzések,
- ⇒ a magánszemélyek adatvédelme alá eső adatok,
- ⇒ a harmadik fél üzleti érdekét sértő adatok,
- ⇒ a bizalmasan közölt információk,
- ⇒ egyéb okok.

A királynő szerzői joga

A brit szerzői jogi törvény szerint minden olyan dokumentum, információs anyag, amely a Korona hivatalaiból kikerül, élvezi a Koronát megillető szerzői jogvédelmet ("Crown copyright").¹²⁸ Mindez azt jelenti, hogy a jogszabályok, hatósági határozatok, felmérések, tanulmányok stb. fölött a Korona szerzői joga áll fenn, tehát potenciálisan ellenőrzése alatt tarthatja a Korona az ilyen jellegű információk felhasználását, terjesztését, sokszorosítását. E szerzői jog kezeléséért, felügyeletéért az ún. HMSO hivatal (Her Majesty's Stationery Office)¹²⁹ felel.

A Korona hivatalai jelenleg az alábbi jogszabály alapján bocsátanak ki információkat:

Freedom of Information Act – FIA 2000

A törvény tervezetként 1997-ben egy ún. White paper keretében azzal a címmel jelent meg: "A jogod, hogy megismerd".

A törvény új jogosultságot rögzít az információkhoz való hozzájutáshoz. Ezzel a kormányzati információkhoz való hozzájutásról szóló „joggyakorlás szabályait”¹³⁰ vizsgálta felül. A törvény továbbá kiegészítette az adatvédelemről szóló 1998-ban közzétett törvényt, utalva a kormányzati információk kibocsátásának az adatvédelem szempontjából történő korlátozásaira. Szintén kiegészítő szabályokat tartalmaz a FIA 2000 a Public Records Act 1958-ra nézve is.

Az előzőekben említett ún. "joggyakorlási szabályzat" (code) a kormánysszervek információinak kibocsátásáról nem tartalmazott kogens rendelkezéseket. Ezen a helyzeten változtatott a FIA és tette kötelezővé az információk meglehetősen széles körével kapcsolatosan a hatósági szervek szolgáltatási kötelezettségét. Ezek a hatóságok lehetnek: helyi önkormányzatok, társadalombiztosítás (National Health Service) testületei, iskolák és főiskolák, rendőrség, más közhivatalok és köztestületek. A törvény végrehajtását egy ezzel a feladattal megbízott ombudsman látja el (Information Commissioner). A törvény lehetővé teszi, hogy természetes és

¹²⁸ Copyright, Design and Patent Act 1988. section 163.

¹²⁹ Az USA-beli szabályokhoz képest az Egyesült Királyság szabályai lehetővé teszik a kormányhivatalok által kibocsátott információk kontrollját a szerzői jogi jogosítványok alapján.

¹³⁰ Code of Practice on Access to Government Information.

jogi személyek hozzáférjenek dokumentumokhoz vagy ezek másolatához, illetve információkhoz.

A már említett 1958. évi Public Records Act-et a FIA 2000 olyan értelemben egészítette ki, hogy a közérdekű dokumentumokat archiváló hivatal vezetőjének (Keeper of the Public Record Office) megfelelő feltételeket kell biztosítania ahhoz, hogy a hivatalban tárolt feljegyzések a közösség tagjai által is megvizsgálhatók legyenek.

A törvény (FIA 2000) tartalmi vonatkozásai:

- ⇒ biztosítja a jogot a közhivatalnál tárolt információkhoz való hozzájutáshoz;
- ⇒ meghatározza az információ közrebocsátási kötelezettség alóli kivételeket;
- ⇒ rögzíti a jogérvényesítés és a jogorvoslat szervezeti feltételeit.

A törvény meghatározza, hogy melyek azok a hatóságok, amelyek kötelezettek az információszolgáltatásra. Az egyik feltétele ennek, hogy a testület vagy hivatal Ófelsége valamely felségjoga vagy valamilyen törvény vagy végrehajtási rendelet alapján jöjjön létre. Ide értendők a Korona miniszterei által vagy a kormány által alapított testületek vagy hivatalok is. Másik feltétel, hogy a kormány minisztere ún. közhivatallal ruházhat fel bárkit. Ez a személy aztán hasonlóképpen kötelezhető az információk szolgáltatására, mint a közhivatalok.

A törvény értelmében közhivatalnak számít a köztulajdonban lévő vállalat is (public – owned company), ha teljes mértékben a Korona, vagy valamely más, a közszektorba tartozó szervezet tulajdonában van.

Az információ kérvényezése

Ez történhet írásban, a kérelmező nevének, címének megjelölésével és a kért információ megjelölésével. Megjegyzendő, hogy az elektronikus úton eljuttatott kérelem is írásbeli kérelemnek minősíthető.

Kivételek

A törvény II. része részletes katalógust ad azokról az információkról, amelyekkel kapcsolatban nem áll fenn közzétételi kötelezettség. Itt jegyzendő meg, hogy a jogszabály explicit módon nem határozza meg, hogy a közintézményeknek, hatóságoknak milyen jellegű információkat kell kérelem nélkül is közzétenniük.

A kivételek első csoportjába azok a dokumentumok tartoznak, amelyek más módon is beszerezhetőek a kérelmező által, mint a jelen törvényre való hivatkozással történő kérvényezés útján. Akkor is beszerezhetőnek tekinthető az információ, ha a közzétételről rendelkező jogszabály díjazás ellenében való átadásról rendelkezik. E megszüvegezésből arra a következtetésre lehet jutni, hogy bizonyos információk más jogszabályok alapján kötelezően kiadandók. Akkor is máshonnan ésszerűen beszerezhető az információ, ha az a hatóság által általában közzétett információk között fellelhető. (21. szakasz (3) bekezdés). Azokat az információkat sem kell tehát

a hatóságnak újból közzétenni, amelyeket korábban már közzétettek, vagy amelyek közzétételét tervezik.

Mindezekon túl kivételt képeznek a közzétételi kötelezettség alól többek között az alábbi területek:

- ⇒ a belbiztonsági ügyekkel foglalkozó szervezetek által kezelt, illetve rájuk vonatkozó információk;¹³¹
- ⇒ nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó információk;¹³²
- ⇒ védelmi jellegű információk (fegyveres erők);
- ⇒ nemzetközi kapcsolatok, amely alatt az Egyesült Királyság más államokkal, nemzetközi szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel vagy érdekeivel kapcsolatos információkra vonatkoznak;
- ⇒ az Egyesült Királyságon belül kormányzati szervek közötti bizalmas információk;¹³³
- ⇒ az Egyesült Királyság bizonyos gazdasági és pénzügyi kormányzati érdekeit sértő információk;
- ⇒ a hatóságok által folytatott nyomozási és eljárási cselekményekkel kapcsolatos, a jogszabály által részletesen körülírt információk;
- ⇒ a kormány előkészítés alatt álló politikáját tartalmazó adatok, információk;
- ⇒ a közügyek hatékony irányítását látványosan érintő információk;
- ⇒ a királynővel folytatott kommunikációról szóló információk (ezek sérthetik a királynő felségjogait);
- ⇒ egészségügyi és polgári védelmi információk;
- ⇒ személyes jogokra vonatkozó információk és adatok;
- ⇒ bizalmasnak minősített hatósági információk;
- ⇒ jogászai hivatással kapcsolatos privilegizált információk;
- ⇒ üzleti titkok, információk.

Végül a kivételek katalógusát azzal az általános szabállyal zárja le a törvény kimondva, hogy tilos minden olyan információ közrebecsátása, amely

- ⇒ bármely törvényi rendelkezés által tiltott,
- ⇒ összeférhetetlen bármilyen közösségi kötelezettséggel.¹³⁴

¹³¹ Security Service, Secret Intelligence Service, Gov. Communication Headquarter, National Criminal Intelligence Service, Security Vetting Appeals Panel stb.

¹³² A kivételt képező nemzetbiztonsági információkat miniszteri certifikáció útján állapítják meg.

¹³³ UK government, Scottish Administration, Executive Committee of the Northern Ireland Assembly, National Assembly for Wales.

¹³⁴ Itt az Európai Uniótól származó kötelezettségről van szó.

Díjak

A hatóságoknak joguk van az általuk szolgáltatott információért díjat szedni. Erről írásban kell azonnal tájékoztatni a kérvényező felet. A kérelmezőnek a díjról szóló értesítés napjától számított három hónapon belül be kell fizetnie a megadott összeget.

A díjak megállapítása az illetékes miniszterre tartozik. Ennek értelmében csak akkor lehet díjat szedni, ha ezt a miniszteri szintű jogszabály megengedi, és csak azokban az esetekben, amelyeket ez meghatároz. A díj összege nem terjedhet túl a kifejezetten jogszabályilag rögzített mértéken. Bármilyen árkalkuláció csakis a fent említett szabályozás szerint történhet. E szabály alól csak jogszabály engedhet meg kivételt arra, hogy a hatóság maga belátása szerint állapítsa meg az információ szolgáltatás díját.

A törvény részletesen foglalkozik azokkal az esetekkel is, amikor az információ szolgáltatása az előreláthatónál nagyobb lesz, azaz túllépi azt a határt, amivel a hatóság általában számolt (*appropriate limit*). Ebben az esetben is a miniszteriális hatóság döntésére van szükség, hogy a megemelkedett költséget a kérelmezővel megtéríttessék.

A törvény végül meghatározza, hogy a hatóság köteles a kérelem beérkezésére azonnal reagálni, de legkésőbb 12 munkanapon belül. Nem köteles a hatóság az információs kérelemnek eleget tenni, ha az rosszhiszemű, azaz célja a hatóság bosszantása. Ugyancsak nem köteles eleget tenni olyan kérésnek, amely ugyanazon vagy lényegében ugyanazon információ kiadására vonatkozik. Kivéve, ha az információk kiadása és újra kérése között már huzamosabb idő telt el.

A 2001. április 1-jén hatályba lépő törvény értelmében alkalmazni kell a kár-próbát. Azt nem mondja ki a törvény, hogy ennek érdemi vizsgálaton kell alapulnia, vagy egy egyszerű eljárás is elegendő a kérés elbírálásakor. A mérlegeléshez nem elegendő a nyilvánosságra hozatallal esetlegesen okozható kár elemzése, hanem másik oldalról azt is számításba kell venni, milyen közösségi érdek szól az információ közzététele mellett.

A titkosítás 30, 75, vagy 100 évre vonatkozhat

Engedélyezés

A brit kormány információs internetes honlapja, amelynek jogi szempontból egyik leglényegesebb része az engedélyezési tevékenység (Licensing Reuse of Government Information). Erre azért van szükség, mert mint az már említésre került a Koronát szerzői jog illeti meg a kormányhivatalok, a parlament által létrehozott dokumentumok és információs anyagok, jogszabályok szövegei vonatkozásában. Tehát ellentétben az amerikai vagy akár a magyar szerzői jogi rendelkezésekkel ezen

információs anyagok csak a HMSO¹³⁵ ellenőrének (controller) előzetes engedélyével használhatók fel.

Az internetes honlapon (www.hmso.gov.uk) található egy "engedélykérő" oldal: Click-Use Licence. Ez 2001. áprilisa óta vehető igénybe. Ez lehetővé teszi, hogy a kérelmező az engedély birtokában felhasználhasson a kormányzervektől származó információs anyagokat, amelyek e szervek felelősségi körébe tartoznak.

A legfontosabb kormányzati információk a következők:

- ⇒ lényeges kormányzati ügyek,
- ⇒ a kormánypolitika magyarázata,
- ⇒ az információ egyetlen forrása a kormánytól származik,
- ⇒ miképpen kell a brit és az európai jog követelményeinek megfelelni,
- ⇒ az állampolgárt érintő olyan kulcsinformációk, amelyek az állampolgár és a kormány viszonyára vonatkozik,
- ⇒ lehetnek törvényi, kötelező előírások a kormány általi információk kibocsátásáról.

A kapott On-line engedély alapján lehetőség van arra, hogy az engedélyes például az alábbi területeken használja fel azt:

- ⇒ publikálhatja a kormány szerv információját bármely médiumban, ideértve a világhálót is;
- ⇒ többszörözéseket készíthet kutatási vagy magánjellegű tanulmányok céljára;
- ⇒ könyvtárak vagy mások számára másolatot lehet készíteni;
- ⇒ le lehet az anyagot más nyelvre fordítani;
- ⇒ fel lehet használni hálózati vagy ún. Internet-célokra.

Az információs anyagok felhasználásáért külön díj nem számolható fel, azzal a feltételezéssel persze, hogy a felhasználó saját szükségletére ún. magánfelhasználásra készít kópiát a kormány szerv által előállított dokumentumról; hivatalos publikációkról; megrendel valamilyen elektronikus terméket vagy szolgáltatást; a kormány internetes honlapjához fér hozzá. Amennyiben valaki különleges igényeket, formátumot óhajt az információ kiszolgáltatása kapcsán, akkor annak a felmerülő plusz költségeket meg kell fizetnie.

Az egyes kormányzati szervek feladata, hogy kövessék figyelemmel az általuk közrebocsátott anyagok felhasználását és, ha szerzői jogi jogsértést tapasztal, intézkedéseket fogantathat a jogsértés megakadályozására, ill. tájékoztatnia kell arról a HMSO Controller-t abból a célból, hogy az tegye meg a szükséges intézkedéseket.

¹³⁵ Her Majesty's Stationery Office (HMSO)

A HMSO Controller szerepéről, illetve a HMSO szerzői jogi jogvédelemmel kapcsolatos felügyeleti és ellenőrzési funkciójával kapcsolatosan 2001. októberében egy ún. konzultációs iratot bocsátottak ki, amely javasolja egy tanácsadó testület (*Advisory Panel*) felállítását a hatóságok és a magánszemélyek képviselőinek részvételével azért, hogy támogassák a Controller-t szabályzó feladatainak ellátásában. A konzultációs irat nem jogszabály – csak javaslatokat tartalmaz. A konzultációs irat kimondja, hogy a kormányzervektől származó információkat önköltségi áron kell rendelkezésre bocsátani.

Value added information

Külön érdemes megemlíteni azokat az információkat, amelyek kívül esnek az ún. fő információs anyagok körén, de amelyek a fő információs anyagok kezelésére vonatkoznak (pl. olyan információk, amelyek az információforrásokat kapcsolják össze, magyarázzák azokat: szövegkereső szoftverek stb.). Ezek nem tartoznak az ún. azonnal engedélyezendő (*Click–Use Licence*) dokumentumok körébe. Ezekre a HMSO kiadja a használati engedélyt, kivéve azokat, amelyek az ún. Trading Funds-ból származnak. A fő információt felhasználó információknak ára van, ez beszerzendő és a kincstárát gazdagítja.

Trading Funds

Ezek kormány szervezetek, amelyeket azért hoztak létre, hogy a kincstár számára és hasznára gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytassanak.¹³⁶ E szervezetek által előállított anyagok nem képezik a fontos kormányzati információk körét, ezért az ún. Click–Use Licence engedélyezés körén kívül esnek. Ezért a legtöbb trading funds szervezet delegálja a HMSO Controller-jére a szerzői jogainak védelmével kapcsolatos engedélyező jogosítványát az anyagok újra felhasználásával kapcsolatosan. Mindegyik trading funds szervezetnek közzé kell tenni internetes honlapján díjtételeit és a többszörözés általános engedélyezési feltételeit.

A brit szabályozásból kitűnik, hogy hasonlóan az USA jogi rendezéséhez, törekszik áttekinthetővé és demokratikussá tenni a hatóságok információt szolgáltató tevékenységét, illetve a hatósági információk költségeit fedező díjakat méltányos keretek között tartani. Ugyanakkor a szerzői jogi szabályozása ezeknek az információknak korlátokat szab, még akkor is, ha az engedélyezési rend jól szabályozott, szervezett és méltányos. Itt megjegyzendő, hogy a brit szerzői jogra jellemző, hogy az adatok és információk gyűjtése és összegezése, valamint kezelése kapcsán kifejtett teljesítményeket kívánja értékelni akkor, amikor ezeket a teljesítményeket szerzői jogi védelemben részesíti. Ebből következik, hogy ezen kormányzati szervek által készített információkat szelektálja, és ennek megfelelően ad ezek újrafelhasználására lehetőséget a természetes és jogi személynek, illetve gondoskodik az információs anyagokkal kapcsolatos díjak beszedéséről.

¹³⁶ Ordonance Survey, NHS Estates, Driving Standards Agency.

Finnország

A hozzáférés lehetősége csupán az adminisztratív dokumentumokra adott. Ezt úgy kell érteni, hogy

⇒ a belső anyagok nem minősülnek adminisztratív dokumentumoknak,

⇒ a dokumentumok csak akkor válnak közérdekűvé, amikor véglegessé válnak, az ügymenet lezárult.

Az illető intézmény azonban úgy is dönthet, hogy – adott esetben – még nem adminisztratív vált dokumentumot is nyilvánosságra hoz. Bizonyos esetben belső, nem lezárt anyagok is tekinthetők adminisztratívnak például akkor, ha jogszabály kimondja, hogy az adott ügyiratot archiválni kell. A finn megoldás sokban hasonlít a svédországi gyakorlathoz.

A hozzáférés az 1987-ben elfogadott módosítás nyomán kiterjed a különféle informatikai eszközökön nyilvántartott dokumentumokhoz való hozzáférésre is.

A szokásos, adatvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből tett kivételek itt is érvényesek. Hasonlóan a dán szabályozáshoz, a finn is ismeri a kár-próba (*harm-test*) fogalmát. A finn jogszabály említi mind a pozitív, mind a negatív próba lehetőségét. (Vagyis nem elég kimondani, bizonyítani is kell, hogy a kiemelt érdek tényleg sérül az információ közzététele esetén.)

Franciaország

A francia jogalkotás 1978-ban hozott törvénnyel lényegesen megváltoztatta a közigazgatási szervezetek magatartását az információk rendelkezésre bocsátása terén.

Az 1978. január 6-án hatályba lépő törvény¹³⁷ az automatikus adatfeldolgozásra vonatkozott és ezzel együtt szabályozta az adatok védelmét is. A törvényt éppen az adatfeldolgozás technikai fejlődése váltotta ki, és ez eredményezte azt is, hogy olyan szabályanyag született, amely nagyban növeli a közigazgatást végző állami szervek tevékenységének átláthatóságát. Ugyanakkor azt is megjegyezhetjük, hogy a francia jogalkotás nem kívánt e téren az alkotmányhoz nyúlni, inkább a részletes törvényi előírások kidolgozása mellett döntött.

Az 1978. januári törvény az adatfeldolgozás keretében rendelkezik a közigazgatási szervek információk közzétételére vonatkozó kötelezettségével. A törvény létrehozta az „informatika és szabadság” kérdésével foglalkozó nemzeti bizottságot (CNIL).¹³⁸ A Bizottság jól áttekinthető, tartalmaz honlapot működtet az Interneten.¹³⁹ A francia megoldás, hogy egy központi koordinációs egységet hozott létre, amellyel a hivatali

¹³⁷ Loi No. 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹³⁸ Commission Nationale de l'informatique.

¹³⁹ www.cnil.fr.

információszolgáltatás hatékony működése érdekében. A fent említett törvény a Bizottságot azzal bízta meg, hozza nyilvánosságra azon rendelkezések listáját, amelyek az automatikus adattárolás szempontjából jelentőséggel bírnak. Ez a lista tartalmazza az adott előírások célkitűzéseit, azaz, hogy melyek azok a személyes adatok, illetve hatósági dokumentumok, amelyeket a közigazgatási szerveknek tárolniuk kell.

Kifejezett, konkrét szabályozást az 1978. június 17-én hatályba lépő törvény¹⁴⁰ tartalmaz a hatósági információkhoz való nyilvános hozzáférésről.

Az 1978/17. sz. törvény először rendelkezik egyértelműen az informatikai úton nyert adatokról és ezek szabadságáról, azaz arról, hogy az informatikai eszközök és módszerek segítségével nyújtott szolgáltatások minden egyes állampolgár számára elérhetőek legyenek. Ebben az időben ugyan már vannak számítógépes programok, de még nem beszélhetünk az Internet globális elterjedéséről. Ugyanakkor Franciaországban már a 70-es évek végén és a nyolcvanas évek elején megjelentek a hálózati postai szolgáltatások, pl. a „minitel” rendszer.

A 78-17. törvény fent említett rendelkezése tovább folytatódik azzal, hogy az informatikai szolgáltatások a nemzetközi együttműködés keretében valósulnak meg, azaz figyelembe kell venni az e téren vállalt európai integrációs és globális kötelezettségeket is. E szolgáltatások továbbá nem sérthetik az ember személyét, személyiségi jogait és magánéletét, illetve a magánszemély vagy a közösség szabadságjogait sem. E rendelkezések, amelyek lényegében akár a nemzeti alaptörvény részei is lehetnének, törvényes alapjául szolgálnak a már említett 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való szabad hozzáférésről szóló törvénynek (1978. július 17.).

A jogszabály leszögezi, hogy bírósági ítéletek, amelyek személyek magatartását érintik, illetve ilyen hatósági döntések, nem alapozzák meg az idevonatkozó információk ún. „automatikus” kezelését, ahhoz figyelembe kell venni az előálló érdekeket. Mindenkinek joga van megismerni és kifogásolni az automatikus adatkezelésben felvett információkat és eljárási aktusokat. Különös hangsúlyt helyez a jogszabály azokra az információkra, amelyek lehetővé teszik, hogy egy személy közvetve vagy közvetlenül azonosítható legyen. Ilyen információkat kiemelt körültekintéssel kell kezelni.

A törvény másik fontos része, hogy létrehozta az informatikai kérdésekkel foglalkozó Nemzeti Bizottságot: CNIL-t. A Bizottság nemcsak koordinatív funkciót lát el, hanem ellenőrizhet, és törvényes keretek között rendeletet is alkothat. A Bizottság független közigazgatási szerv. 17 tagja van, akiket 5 évre választanak. A tagjai részben a számvevőszéktől, a Legfelsőbb Bíróságtól, az Államtanáctól, a Nemzetgyűléstől, a Szenátus és a Gazdasági Tanácstól toborzódnak. Egy elnöke és két alelnöke van. Szavazategyenlőség esetén az elnök dönt.

¹⁴⁰ Loi No. 78-783 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Journal Officiel du 18 Juillet 1978; kiegészítve: Loi No. 79-587, 1979. július 11.

A 78-13. számú törvény ugyanakkor alapvető személyi, személyiségi adatokról szóló szabályozás, tehát azokról az adatokról van szó, amelyek természetes vagy jogi személyekhez kötődik, illetve az adatok alapján a személyek azonosíthatók.

A 78-753. számú törvény viszont kifejezetten csak azokról a hatósági dokumentumokhoz való hozzáférésről szól, amelyek nem tartoznak az előbb említett „nevesíthető” információs anyagokhoz. A törvény taxatív felsorolást ad ezekről: jelentések, tanulmányok, jegyzőkönyvek, emlékeztetők, statisztikák, irányelvek, körlevelek, minisztériumi feljegyzések és ezekre adott válaszok, ha ezek a pozitív jog értelmezésére vagy hatósági eljárás leírására vonatkoznak szakvélemények; kivéve az Államtanács véleménye és a közigazgatási bíróságok szakvéleményeit írásba foglaló előirányzatok és döntések, hang vagy film formájában felvett jegyzetek, automatikus (elektronikus) úton rögzített nem nominatív információk. Ezeket az információkat tartalmazó dokumentumokat közzé kell tenni.

A törvény utal arra, melyek azok a közigazgatási szervek, amelyeknek kommunikációs kötelezettsége áll fenn az állampolgárok vagy jogi személyek felé: állami adminisztráció, önkormányzatok, közintézmények és olyan magánjogi szervezetek, amelyeket valamilyen közszolgálati feladat ellátásával bíztak meg. Ellentétben az USA rendszerével, itt a helyi önkormányzatok is kötelezhetők az információadásra.

Minden személynek joga van megismerni azokat az információkat, amelyeket olyan hatósági, közigazgatási dokumentum tartalmaz, amelynek végkövetkeztetései a fél által megtámadhatók. A fél ezzel kapcsolatos megjegyzéseit és kérelmét az ilyen dokumentumhoz mellékelni kell. Amennyiben valaki félreértésből vagy tévedésből jut hatósági dokumentumhoz, nem élhet vissza annak tartalmával.

Miképpen juthat valaki a közigazgatási szervnél az információhoz:

- ⇒ Személyes konzultáció útján, amely ingyenes, kivéve, ha a dokumentum megtekintése tilos, vagy arról másolat nem készíthető.
- ⇒ A kérelmező kaphat a kért dokumentumról egy másolatot feltéve, ha ez nem károsítja az eredeti anyagot (ez nyilván nagyon régi iratoknál fordulhat elő) és megfizeti a másolás költségét. Ez az összeg nem haladhatja meg a másolás tényleges költségeit. Tehát a hatóságnál felállított fénymásoló használatáért csak az önköltséget lehet felszámolni.

Amennyiben a közigazgatási szerv elutasítja az információ kiadását, ezt közigazgatási határozat formájában, tehát írásban kell megtennie.

Az Államtanács által létrehozott bizottság¹⁴¹ feladata figyelemmel kísérni, ellenőrizni a közigazgatási szervek információs tevékenységét, amelyről évente összefoglaló jelentést készítenek, és ezt közzé teszik.

Fontos része a jogszabálynak a kivételeket tartalmazó 6. cikke:

¹⁴¹ Commission d' accès aux documents administratifs (CADA).

- ⇒ a kormány és más végrehajtó szerv által folytatott tárgyalások titkos információit tartalmazó dokumentumok;
- ⇒ a honvédelem és külügyek titkos anyagai;
- ⇒ a közhitelekkel és a közpénzekkel, az állam- és közbiztonsággal kapcsolatos információk;
- ⇒ a bírósági eljárás dokumentumai, kivéve, ha azokra nézve kifejezetten engedélyt ad az igazságszolgálató szerv;
- ⇒ a magánélet titkai, a személyes és személyes egészségügyi adatokat tartalmazó dossziék;
- ⇒ kereskedelmi és üzleti titkok;
- ⇒ az illetékes hatóság nyomozati anyagai, a pénzügyi- és vámbűncselekmények dokumentumai, iratai;
- ⇒ illetve általános jelleggel mindazon anyagok, amelyek jogszabály előírása folytán titkos dokumentumoknak minősülnek.

A közönség számára nem hozzáférhető dokumentumokat (akár természetük, akár tárgyuk miatt) miniszteri rendeletben kell rögzíteni, mégpedig a közhozzáférési ellenőrző bizottság előzetes véleménye alapján.

A törvény 10. cikke foglalkozik a szerzői jogi kérdésekkel, mely szerint a közigazgatási szerv dokumentumai, iratai szerzői jogilag védettek. Ez az Egyesült Királyság megoldásához hasonló. E jog gyakorlása azt jelenti, hogy a kérdéses okirat készítője, szerzője kizárhatja, hogy arról másolatot készítsenek, terjesszék vagy kereskedelmi célra használják fel. Ugyanakkor a jogszabály előírja, hogy amennyiben a szerző érvényesíteni akarja szerzői jogait az adott és közrebocsátott, ill. kérelmezett dokumentummal kapcsolatosan, akkor ezt kifejezetten jeleznie kell az adott iraton.

A törvényben meghatározott közrebocsátható dokumentumok közgyűjteményben való archiválása nem akadályozhatja, hogy azokhoz bárki hozzáférhessen, és ilyen irányú jogát gyakorolhassa. Tehát a jogszabály kizárja, hogy bármelyik pillanatban az így letétbe került dokumentum kizárható legyen a publikus dokumentációk közül.

Mindezeket túl elmondható, hogy a szabályoknak a gyakorlati megvalósítása nem mindig teljesül. A hatósági dokumentumok nyilvánossá tétele az esetek többségében a közigazgatási eljárás keretében történik, ami nemcsak az állampolgárok, hanem a hatóságok érdekeit is szolgálják. A hatóságnak az ügyfél meghallgatása során lehetősége van a hatóságnak saját maga számára felhasználható információkat gyűjteni. Egyébként a formális közérdekű oknyomozó eljárások során (*enquête publique*) lehetősége van az eljárást vezető hivatalnoknak, hogy azokat a dokumentumokat, amelyeknél ezt hasznosnak tartja – a nyilvánosság számára közzé tegyék. Itt nyilván olyan anyagokról van szó, amelyeket a 78-753 törvény értelmében nem kell feltétlenül közzétenni. Például ilyen lehet a beépítési tervek közzététele, amelyek egyrészt informálják a közönséget, másrészt a hatóság kikérheti az állampolgárok véleményét, információit is, ennek megfelelően megkönnyítve döntéshozatali eljárását. Végül az *enquête*-tel kapcsolatosan az eljárást vezető

hivatalnok jelentést készít és végkövetkeztetéseit megindokolja. Különösen célszerű ezt a megoldást alkalmazni a környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos döntéseknél.

A kormányzati munka előkészítő anyagaira nem vonatkozik a szabályozás. Egyéb jellemzője, hogy

- ⇒ kimondja, a betekintés ingyenes, a másolatkészítés költségeivel az igénylő terhelhető,
- ⇒ a kötelezettség a helyi önkormányzatokra, a köztulajdonú vállalatokra, valamint a közfeladatokat ellátó magánvállalkozásokra is vonatkozik.

A jog érvényesítés céljából létrehoztak egy külön szervezetet. Ez a CADA (*Commission d'accès aux documents administratifs*). A CADA által a vitás kérdésekben kialakított álláspont nem kötelező ugyan, de az esetek döntő többségében a felek ezt elfogadják. Az államigazgatási dokumentum fogalmát meglehetősen szélesen értelmezik, az értelmezés joga a CADA-t illeti. Másfelől a CADA jogában áll a kérést elutasítani, ha az indokolatlanul gyakran jelentkezik, illetve a kérés megfogalmazása nem világos.

A francia törvény használja a nem-nominatív (alanyi) dokumentumok fogalmát. A nominatív dokumentum azonosítható magánszemélyre vonatkozó értékeléseket tartalmaz. Ehhez csak az érintett férhet hozzá, illetve annak hozzájárulásával lehet a dokumentumot nyilvánosságra hozni.

A francia szabályozás kétféle kivételt ismer el:

- ⇒ A kötelezően alkalmazandó eseteket, amikor semmiképpen sem szabad a dokumentumot nyilvánosságra hozni (ezek a közérdekből titkosított dokumentumok)
- ⇒ Azok a dokumentumok, amelyek közzététele magánérdeket sérthet. Ebben az esetben kizárólag az érintett beleegyezésével lehet a dokumentumot széle körben mással is megismertetni.

Görögország

Az erre vonatkozó jogszabályokat 1986-ban alkották meg, az állam és az állampolgárok közti kapcsolatot, valamint az új személyi azonosító igazolványok bevezetését szabályozó törvény keretében.

A hozzáférés kizárólag az állampolgárokra vonatkozik, külföldiekre nem. A törvény értelmében a kérelmezőknek kell az illetékes államigazgatási szervezettől kérni az információt. A jogszabály megalkotásakor még nem foglalkoztak az elektronikus úton történő közzététel révén felmerülő sajátos kérdésekkel.

A törvény a kivételeket két csoportba sorolja:

- ⇒ A kötelezően betartandó kivételek közé tartoznak a harmadik fél magánszemélyek személyes adatai, illetve azok az esetek, amikor más hatályos törvény rendelkezik az adatok védelméről. Ebben az esetben nem kell indokolni

a nyilvánosságra hozatallal esetleg felmerülő hátrányt (Nem kell a kár-próbát alkalmazni.)

- ⇒ Egyéb esetekben – egy egyszerű kár-próba alkalmazásával - indokolni kell a hozzáférés megtagadását. (Ez vonatkozik a banktitok, a közbiztonság, a monetáris kérdésekre vonatkozó információkra is.) Az opcionális kivételek közé tartoznak a kormányülések jegyzőkönyvei, honvédelmi, büntetőügyi és egyéb államigazgatási kérdések. Ilyen esetekben mérlegelni kell egyfelől a nyilvánosságra hozatal, másfelől a titkosság által várhatóan előidézett előnyöket és hátrányokat. Az állami adatok esetén viszont nem számítanak a szellemi termékekkel és üzleti jogokkal kapcsolatban várható előnyök.

Az eredeti jogszabályban szerepel egy olyan kitétel is, hogy a miniszterelnök és az illetékes miniszter közös döntése alapján a nyilvánosságra hozatallal szemben egyéb kivételek is tehetők. Ezt a paragrafust azonban a törvény következő módosítása során el kívánják hagyni.

Hollandia

A holland jogrendszer már 1980 óta ismeri a hatósági információkhoz való hozzáférés jogosultságát. Az 1983-ban hatályba lépő holland alkotmány-módosítás 110. cikkében rögzíti le, hogy a hatóságoknak feladataik végrehajtásakor megfelelő áttekinthetőséget kell teremteniük, azaz biztosítani, hogy a polgárok figyelemmel kísérhessék tevékenységüket.

2001-ben a holland kormány négy törvényjavaslatot terjesztett a parlament elé az ország alkotmányának kiegészítésére, figyelembe véve az információs társadalom, az új, digitális éra szolgáltatásait. Ezen javaslatok egyike foglalkozik a közszféra információival.¹⁴²

A tervezet szorgalmazói azt remélik, hogy a magas szintű jogi garancia biztosíthatja nemcsak az államigazgatás áttekinthetőségét, a törvény előtti egyenlőséget (ténylegesen megteremtve a jogszabályok ismeretének lehetőségét), hanem javítja a társadalmi esélyegyenlőséget. Ezért az alkotmány szintjén két jogot kívánnak megfogalmazni, hogy

1. mindenkinek joga van megismerni a közösségi információkat, és ezt a jogot csak törvényekkel lehet korlátozni,
2. a kormányzat felelős a közösségi információkhoz való hozzáférés lehetőségének megteremtéséért.

ad 1. A korlátozás megvalósulhat kifejezett jogszabályi formában, azaz az állampolgárok, jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő törvényi rendelkezések formájában. Az információkhoz való hozzáférés feltételezi, hogy az információ iránt benyújtott kérelemre a hatóság pozitív választ kell, hogy adjon. Természetes itt azokról az információkról van szó,

¹⁴² <http://www.minaz.nl/data/998061487.pdf>.

amelyek közrebocsáthatók, azaz amelyekhez hozzá lehet férni. Ennek fontos előfeltétele, hogy az adott hatóságnak kell specifikálni, hogy melyek azok az információk, amelyekhez a hozzáférés megtagadható.

ad 2. A kormánynak a második pontban megfogalmazott kötelezettsége azokra az információkra terjed ki, amelyek a polgárok napi életéhez, munkájához, működéséhez elengedhetetlenül fontos. A holland kormány szerint ezek ún. alapvető információk, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a demokratikus jogrend működésképes legyen. Az alapvető információk magukba foglalják a jogszabályokat, ítéleteket, az egyes hatóságoknál tárolt információkat.

Mit kell hatóság alatt értenünk a holland jog szerint? A holland közigazgatásról szóló törvény határozza ezt meg, e szerint: a kormányzati szervek, az államfő, bírói szervezet, államtanács, az ombudsmanok stb. Szóba jönnek még a decentralizált területi szakhatóságok és olyan jogi személyek, amelyek közfeladatokat látnak el.

A fent leírt javaslatok a jelenleg hatályos jogon túlmennek mind formai, mind pedig tartalmi vonatkozásban. A javaslat hangsúlyozza, hogy a hatóságok információszolgáltatási tevékenységét magas szintű jogszabályban, azaz alkotmányban képzeli el rendezni.

A jelenlegi szabályozás az 1980. V. 1-től hatályos, a „közigazgatás nyitottságáról” rendelkező törvényben (*Wet openbaarheid van bestuur*) szabályozza az állami szervek információnyújtási kötelezettségét. Ennek a törvénynek a hatálya ellentétben a javaslattal, az igazgatási szervekre korlátozódik. Ezek az állami szervek kötelesek maguktól, külön kérelem nélkül közzé tenni a tevékenységükre vonatkozó fontosabb adatokat, illetve elképzelésüket, politikájukat, ahogy és amilyen terjedelemben ez egy ésszerűen és demokratikusan működő közigazgatási szervtől elvárható.

A törvény szabályozza a közhatóság feladatait az állampolgárok kérvényezésére kibocsátandó információkról. Általában leszögezi, hogy a kiadott információknak világosnak, áttekinthető tartalmúnak kell lennie, és az állampolgárnak legyen lehetősége észrevételeit közölni az adott információ kapcsán, sőt javaslatokat, kifogásokat is tehesen. A holland szabályozás kapcsán megjegyzendő, hogy az egyes közigazgatási szakterületeken is található olyan előírás, amely a közigazgatási szerv kötelezettségévé teszi az információhoz való jutás nyilvánosságának megteremtését. Ilyen például a Környezetvédelmi Törvény, a Kemikália Törvény, a káros anyagok kibocsátásáról, illetve a hulladékokról szóló törvény.

A kivételek két részre oszthatók:

a.) Nem mérlegelendő megtagadási okok:

- ✓ az államfő (uralkodó) személyére vonatkozó információk,
- ✓ nemzetbiztonsági érdekek,
- ✓ üzleti titok,

- ✓ magánszemélyek adatvédelme.

b.) Mérlegelendő megtagadási okok:

- ✓ a hatóságok felügyeleti és ellenőrzési tevékenységét biztosító információk,
- ✓ egyes személyek személyes életrajzára vonatkozó információk,
- ✓ a hatóságok belső döntés-előkészítő, „akaratformáló” eljárására vonatkozó információk.

Ilyen esetekben a kérés megtagadása opcionális, a nyilvánosságra hozatal mellett és ellene szóló érdekek együttes mérlegelését igényli.

A közigazgatás köteles 5 évenként átfogó jelentést készíteni az 1980-as törvény végrehajtásáról. A jelentések alapján az a gyakorlat állapítható meg, hogy az „aktanyilvánosság” adta lehetőséggel elsősorban olyan nagyobb gazdálkodók élnek, amelyek főfoglalkozású alkalmazottaik révén érdeklődnek a hatósági információk után. Ugyancsak magas a magánszemélyek száma, akik élnek a törvényes információszerezés lehetőségével. Pl. a lakásügyekkel, város- és településfejlesztéssel és környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó minisztériumokban az állampolgári érdeklődés aránya tetten ki a 80 százalékot. Az információs igény a helyi, kommunális szinten nagyobb volt, mint a regionális vagy központi szinteken.

A törvény széles értelemezi az államigazgatási adatokat, beleértve a törvényhozást, a jóléti kiadásokat, bármiféle kormányzati kiadványt. A visszautasítást indokolni kell. Ugyanakkor az állampolgárnak kell kérnie a dokumentumot, ami azt jelenti, hogy előre tudnia kell a dokumentum létezéséről.

A 30 évnél régebbi dokumentumok általában nyilvánosak, kivéve néhány tételre felsorolt esetet.

Írország

A törvény meglehetősen friss¹⁴³. Korábban az Európa Tanács 81(19) számú, az adminisztratív dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó ajánlásának az alkalmazásával próbálták meg kezelni az ügyet. A nemzeti jogalkotást több, a kilencvenes években kirobbant információs botrány is sürgette. Ezek nyomán az alkotmányhoz is fűztek egy kiegészítést, a személyes jellegű egészségügyi információk védelmére vonatkozóan.

A kivételek elbírálásakor együtt kell alkalmazni a kár-próbát (ekkor azt kell figyelembe venni, hogy a nyilvánosságra hozatal várhatóan sért-e valamilyen speciális érdeket) és az érdekek mérlegelésének próbáját (a nyilvánosságra hozatal hátrányosan érinti-e a közérdeket). Így a kivételeket kötelező és opcionális

¹⁴³ Az 199?-ből származó forrásanyag (IDA program) szerint Írországban még nem létezik a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabály. A 2000. évi forrás viszont már elemzi a jogszabályt.

szempontok együttesen indokolhatják. Kötelező a közzététel megtagadása a parlamenti (?) és a bírósági dokumentumokra vonatkozóan, valamint az üzleti érdekek védelmében. Visszautasítható a kérelem, ha azt nem kellően pontosan fogalmazták meg, illetve, ha a kért díjat (kölségtérítést) nem fizették meg.

Luxemburg

Az állampolgároknak a saját személyes adataikhoz való hozzáférés joga van garantálva.

Németország

Nem létezik általános szabályozás. (A szövetségi szintű, 2000-ben elkészült törvénytervezet vitája még nem zárult le.) Csupán a nyilvános adatforrásokból hozzáférhető információkhoz való hozzáférés joga van általánosan deklarálva. Bizonyos törvényekben szerepel a személyes adatokhoz való hozzáférés joga, az államigazgatási panaszok elbírásával kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés joga, valamint a környezeti információkhoz való hozzáférés joga.

Érdekes jelenség, hogy Európa egyik legfejlettebb jogrendszerével büszkélkedő államban, Németországban az információ-igazgatási jog még kialakulófélben van, legalábbis szövetségi szinten. Jelenleg a német közigazgatási szervek nagyrészt egyoldalúan határozzák meg, milyen információkat tesznek közzé. Különösen vonatkozik ez az egyes web-oldalak tartalmára.¹⁴⁴ A közigazgatási szervek információadási kötelezettségéről viszont a tartományi szintű törvénykezésben már jelentek meg jogszabályok, pl. Brandenburg, Schleswig – Holstein tartományok, Berlinben (Informationsfreiheitgesetz).

Szövetségi szinten, noha az általános átfogó szabályozás nem alkotmányos, sem törvényi úton nem jött még létre, mégis pl. a környezetvédelem területén, épp az európai integráció hatására megfogalmazásra kerültek az állampolgárokat megillető információs jogok és kötelezettségek. Egyébként a német eljárásjogi szabályok tartalmazzák az ügyaktába való betekintés jogát; ezzel az ügyben érintett ügyfél élhet (13, 29, 30.§§. VwVfG). Természetesen ez elégtelen, hiszen a társadalom szélesebb tömegei érdeklődhetnek a hatósági információk után.

A környezetvédelem szabályozása említhető példaként arra, hogy a köz számára információszerzés szempontjából rendkívül érzékeny területen miképpen biztosított az adatokhoz, információkhoz való nyilvános hozzáférés. Tulajdonképpen éppen az Európai Közösség környezetvédelmi irányelvének németországi végrehajtása idézte elő, hogy megszülessenek, ha részlegesen is olyan szabályok, amelyek szövetségi szinten megfogalmazzák az állampolgárok jogait a hatóságtól beszerzendő információkra nézve. Ez természetesen már is kivételes eljárást jelent a fent említett közigazgatási eljárási törvény (VwVfG) 13. §-ában foglaltaktól, mely szerint csak az

¹⁴⁴ Elke Löffler: Governance - die neue Generation von Staats – und Verwaltungsmodernisierung – Verwaltung und Management (2001) Heft 4. 215. o.

ügyben közvetlenül érintett ügyfélnek van joga az eljárás aktáiba betekinteni, azaz információkhoz jutni. Ennek megfelelően lépett hatályba az ún. környezetvédelemmel kapcsolatos információkról szóló törvény (UIG 1994).

A jogszabály mindenkinek alanyi jogot biztosít a környezetvédelemre vonatkozó információkra. Természetesen a törvény leszögezi, hogy hatálya csak a környezetvédelemmel kapcsolatos információkra vonatkozik. A jogszabály szerkezete és tartalma ugyanakkor sok hasonlóságot mutat más európai ország jogi szabályozásával.

Az UIG törvény hatóság alatt a közigazgatási eljárásról szóló törvényre utal vissza, és annak meghatározása szerinti szövetségi, tartományi és önkormányzati szervek kötelezettségévé teszi a környezetvédelemmel kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatalát. A törvény korlátozza azonban az eljáró hatóságok körét, mondván csak a környezetvédelemmel közvetlenül foglalkozó hatósági szervek esnek a rendelkezések hatálya alá. Pl. a bíróság, nyomozóhatóság és szabálysértéssel foglalkozó hatóság nem tartozik ide, még akkor sem, ha eljár a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekben.

Ezért a törvény katalógust tartalmaz azokról az információkról, amelyekhez az állampolgárok hozzáférhetnek. Bár a törvény kötelezi az illetékes szövetségi kormány szervet, hogy negyedévenként tegyenek közzé jelentést az ország környezeti állapotáról, az állampolgárnak kérelmet kell benyújtania, ha az általa kívánt adatokat, dokumentumokat meg akarja szerezni. A kérelemben pedig pontosan meg kell jelölni a kérelmezőnek azt a területet, amelyet a jogszabály, a már említett tárgykatalógusban, kifejezetten megjelöl.

A hatóság köteles a kérelmet két hónapon belül megválaszolni. A tájékoztatásnál vagy az információk anyag rendelkezésre bocsátásakor a hatóság nem kötelezhető arra, hogy a rendelkezésre bocsátott adatok tartalmi helytállóságot felülvizsgálja.

Amennyiben több mint 50 személy kér tájékoztatást a hatóságtól, akkor felszólíthatók arra, hogy maguk közül képviselőt nevezzenek ki, és az adja be a kérelmet.

A törvény részletesen felsorolja a kizáró okokat, amelyek alapján az információ iránti igényt nem lehet teljesíteni. Itt a jogalkotó 2 kategóriát állít fel: egyrészt a közérdek védelme miatt fontos információkat tagadja meg kiadni (pl. külügyi, védelmi közbiztonsági, bírósági nyomozati iratok) – másrészt személyi, személyiségi jogok megóvása, illetve kereskedelmi, üzleti titkok védelme miatt.

Az információk költségével kapcsolatosan a törvény leszögezi, hogy azok megtérítendőek, de az előrelátható költségeket nem meghaladó mértékben. A kormányzati szervek esetleg rendeleti úton magasabb díjakat is megállapíthatnak.

Végül a törvény lehetővé teszi, hogy a tartományi hatóságok kibővíthessék a törvényben foglaltakhoz képest az információ-adási kötelezettségeik körét. Ez egyébként teljesen összhangban áll a jelenlegi jogi helyzettel, amely szerint a tartományi hatóságok nemcsak a környezetvédelem terén, de az általános információ-igazgatási szabályaikban is külön utakat járnak.

Itt jegyzendő meg, hogy a jogszabály nem foglalkozik az információk szerzői jogi kérdéseivel. Ez azért van, mert hasonlóan a magyar Szerzői Jogi Törvényhez, a német Urhebergesetz 5. §-a szerint a hivatali iratok, törvények, jogszabályok szövegei szerzői jogi védelmet nem élveznek.

A német szabályozás áttekintésekor meg kell még említeni az ún. Stasi Törvényt (Stasi – Unterlagen – Gesetz), amely meghatározott ügyiratokhoz biztosít hozzáférést, azaz a volt NDK biztonsági szolgálata által összegyűjtött iratokhoz, dokumentumokhoz. Egyértelműen rögzített az ezzel a feladattal megbízott hatóság kötelezettsége, hogy biztosítsa a hozzáférést és a nyilvánosságot a fent említett információkörhöz.

Olaszország

Alapvetően a francia gyakorlathoz hasonló jogszabályok léteznek. Az általános jog gyakorlását az egyes intézmények saját eljárásai szabályai is befolyásolják.

A hozzáférési jog olasz értelmezése szerint a kérelmezőnek bizonyítani kell, hogy legitim érdeke fűződik a dokumentum megismeréséhez. Vagyis minden kérelmet indokolni kell. A hozzáférés lehetőségében viszont nincs különbség a hivatalos és a nem-hivatalos, a végleges és a munkaközi dokumentumok között.

Kivételt képeznek az államtitoknak minősülő anyagok, vagy ha a nyilvánosságra hozatal károsan érinthetné az államigazgatás működését. A törvényelőkészítés során keletkező anyagok, vagy a tervek, projektekre vonatkozó dokumentumok általában szintén nem tartoznak a nyilvánosságra hozandó körbe. A kivételek eseteit a törvényhez kapcsolat kormányrendelet sorolja fel. A kivételek betartása fakultatív, és az indokláshoz alkalmazni kell a kár-próbát.

Portugália

Az alkotmányban van megfogalmazva az államigazgatási szerveknél lévő információk nyilvános hozzáférés joga. A hozzáférés joga a demokratikus jogok közé tartozik, a jogi személyeket a hozzáférés joga csak nagyon kivételes esetben illeti meg. A hozzáférés joga csak a portugál állampolgárokra érvényes.

Kivételt jelentenek a politikai jellegű dokumentumok (például a kormányülések anyagai, vagy a kormányzati döntéselőkészítés során készülő munkaanyagok.)

A nem-személyes adatok esetén a hozzáférés megtagadására csak időleges korlát adható. Tehát például a bírósági ügyek esetén addig, amíg az ügy nem zárul le, a kormányzati dokumentumok vonatkozásában a döntés meghozataláig. A lezárt közügyekre vonatkozó információk általában nyilvánosak, kivéve bizonyos nemzetbiztonsági és integrációs érdekeket. Megtagadható az adatközlés, ha az méltányolandó üzleti érdekeket sért, vagy a az üzleti szervezet belső ügyeire vonatkozik.

A személyes adatok nyilvánosságára külön adatvédelmi törvény vonatkozik. Ezek általában csak az illető írásbeli hozzájárulásával hozhatók nyilvánosságra, vagy az illetőnek, vagy a már jogosult személynek adhatók át.

Spanyolország

Általános hozzáférési jog van deklarálva az 1978-as spanyol alkotmányban.

A rendelkezések általában megegyeznek a többi országban alkalmazottal. A kivételek osztályozásakor megkülönböztetik:

- ⇒ a közérdeket,
- ⇒ a speciális (rész) érdekeket,
- ⇒ a harmadik fél érdekét, amennyiben azt más törvény garantálja.

Svédország

Hosszú időre visszamenő demokratikus tradíciókról beszélhetünk az állami szerveknél, közigazgatási hatóságoknál tárolt információk közrebecsátásának jogi gyakorlatát illetően. Az információkhoz való hozzáférés joga együtt és összefüggésben a szabad véleménynyilvánításról és sajtószabadságról szóló törvényekkel lényegében azt lehet mondani, hogy kvázi alkotmányos szinten szabályozott.

A Sajtótörvény 1.§. (2) bekezdése mondja ki az alapjogot, hogy minden svéd állampolgár jogosult arra, hogy betekintsen a hivatalos dokumentumokba. Ennek korlátai a törvény szerint az alábbiak; tehát megtagadható a nyilvánosság biztosítása az alábbi tartalmú ügyekben:

- ⇒ a birodalom biztonsága,
- ⇒ a központi pénzügyi- és fizetőeszköz-politika,
- ⇒ egy hatóság felügyeleti, ellenőrzési tevékenysége,
- ⇒ a bűnüldözés és a bűnmegelőzés érdekében tett intézkedések,
- ⇒ a lakosság gazdasági érdekei,
- ⇒ az egyes személyek jogos személyes vagy pénzügyi érdekeinek védelme,
- ⇒ növényfajok és állatok megóvásával kapcsolatos érdekek (Sajtótörvény 2. §. (2) bek.).

A törvény által biztosított információk lehetőségével elsősorban az újságírók élnek, és a hatóságok rendszerint magasfokú együttműködő készséget tanúsítanak. A jelentősebb hatósági szerveknek az igazgatási előírások alapján levelezésükről regiszttert kell vezetniük azzal a céllal, hogy az információkhoz való hozzáférést megkönnyítsék.

Az általános betekintést megalapozó szabály alóli kivételeket tovább konkretizálták egy ún. Titoktartási Törvényben. A hatóság köteles a kivétel alkalmazásakor az adott

információt tartalmazó anyagot megvizsgálni, hogy azzal kapcsolatosan valóban megtagadható-e a közzététel, azaz a kivételes elbánás nem sérti-e a törvényi célkitűzést. Abban az esetben, ha nyilvánvaló, hogy közérdekben esne kár, az információ kiadása megtagadható. Ez vonatkozik például a hatósági ellenőrzési és felügyeleti cselekményeknél alkalmazott védelmi intézkedésekre. Az üzleti titkok besorolására a hatóság meglehetősen széles játéktérrel rendelkezik. A hatóságok szűrőpróbaszerűen megtartott kikérdezés után elfogadják az adott információt adók minősítését az információ titkosítására vonatkozóan.

Az érintett személyek megtekinthetik a személyes adataikat, de ügyelni kell, hogy illetéktelenül ne juthassanak más személyek ilyen információihoz.

A törvény értelmében kormányzati dokumentumnak minősül minden, a központi vagy a helyi államigazgatás kezelésében lévő dokumentum akkor, ha azt az államigazgatás készítette vagy számára készítették. Ide tartoznak

- ⇒ a kormány,
- ⇒ az államigazgatási intézmények
- ⇒ az országgyűlés
- ⇒ a bíróságok
- ⇒ kezelésében lévő dokumentumok.

Egy dokumentum hivatalossá válik, amennyiben annak érettsége, véglegessége elér egy bizonyos szintet. A szóbeli megnyilatkozásokhoz írott jegyzetek, vagy egyéb vázlatok csak akkor minősülnek hivatalosnak, ha azokat levéltározásra is szánják.

A hozzáférés a svéd állampolgárokra vonatkozik. A külföldieket a svéd állampolgárokkal egyenlő elbírálás illeti, kivéve, ha egy jogszabály másképpen nem rendelkezik.

Kivételek, korlátozások

Tételesen vannak felsorolva. Ennek előnye, hogy az állampolgár és a hatóság számára is könnyen áttekinthető, mely esetekben nem lehet érvényesíteni a jogot. Az indokláshoz meg kell adni azt, milyen várható kár származhatna a dokumentum nyilvánosságra hozatalából. Abszolút adatvédelem csak rendkívüli esetekre vonatkozik. Ilyen az adótitok¹⁴⁵.

Abban az esetben, ha a hatóság megtagadja az információhoz való hozzájutást, lehetőség van felülvizsgálatért a bírósághoz fordulni. Emellett további felülbírálati lehetőséget biztosít az ún. „igazságügyi ombudsman”. Az ombudsman azonban nem rendelkezik olyan joggal, hogy hatályon kívül helyezze a hatóság elutasító döntését. Erre a bírósági eljárás keretében kerülhet csak sor.

¹⁴⁵ Vélhetően a gazdasági szervezetek által fizetett adóra vonatkozóan, a személyes adatok védelmére valószínűleg Svédországban is létezik külön törvény.

A svéd szabályozás egyébként például szolgált az északi országok számára, mint Finnország, Dánia és Norvégia részére.

Norvégia

A norvég szabályozás első pillantásra két nagy részre osztható a hatósági információkhoz való hozzájutás szempontjából:

- ⇒ egyrészt azokra az általános rendelkezésekre, amelyek más ország alkotmányos, illetve törvényi szintű előírásaihoz hasonlíthatók;
- ⇒ másrészt speciális jogforrásokra, amelyek egyes konkrét területeket ölelnek fel, mint népszéki statisztikák, cégnyilvántartás, földnyilvántartás stb.

Az általános szabályozás 3 fő csoportra terjed ki:

- ⇒ Az információk szabadságáról szóló törvény (FIA)

A jogszabály 1970-ben lépett hatályba és általánosan biztosítja az állampolgároknak az információkhoz való hozzáférést, azaz függetlenül életkoruktól, nemzeti hovatartozásuktól és más személyi jellegzetességüktől. A törvény alapján az állampolgár hozzáférhet bármely kormányzati szerv dokumentumához, kivéve az adott állami szerv „belső dokumentumait”, illetve természetesen a titkosított vagy bizalmas kezelésre szánt iratokat. A törvényt 2000-ben kiegészítették a modern adatfeldolgozás adta körülmények figyelembevételével, és a magánszemélyekre vonatkozó adatokra is kiterjesztették.

- ⇒ Közigazgatási eljárásról szóló törvény (APA)

A törvény 1967-től van hatályban. Ez a jogszabály azokhoz az információkhoz enged hozzáférést, amelyek természetes személyek ügyeire vonatkoznak, azaz azokra, akiket a közigazgatási, ill. állami szerv előtt lefolytatott eljárás döntései közvetlenül érintenek.

- ⇒ A személyi adatokról szóló törvény (PDA)

E törvény lehetővé teszi, feljogosítja azokat a személyeket a kormányzati szerveknél tárolt információkhoz való hozzájutáshoz, akikről a hatóságok információkat vesznek fel, tárolnak és dolgoznak fel. A hatóság által nyilvántartott személyek jogosultak egyrészt a róluk szóló információkhoz hozzájutni, illetve másrészt mindazon hatósági információhoz, amelyhez mindenki hozzáférhet a PDA értelmében.

Jogforrás	Jogosított személyek	Elérhető anyag
FIA PDA	Mindenki	meta-információ és konkrét ügyvel kapcsolatos információ
APA	Ügyfelek	az adott ügyre vonatkozó információk
PDA	nyilvántartott személyek	meta-információk ¹⁴⁶ és személyes adatok

¹⁴⁶ Olyan tájékoztató és azonosító információk, amelyek segítik az információt keresőt abban, hogy eljusson az általa óhajtott célinformációhoz.

A fenti táblázat szerint a FIA és a PDA lehetővé teszi mind a funkcionális segédinformációkhoz, mind a célinformációkhoz a hozzáférést, míg az APA csak a konkrét célinformációkhoz. A PDA másrészt olyan tájékoztató és azonosító meta-információkat is közlétesz, amelyekhez mindenki hozzáférhet, aki kifejezetten nem igényelte, hogy ezek az információk a célinformáció keresése előtt rendelkezésre álljanak.

Az aktuális meta-információk különböző regiszterekben, felsorolásokban, listákban található meg. Tájékoztatót adnak az ügytípusokról, a dokumentumok címről, az ügyintézésről, adatokról, a küldő és kapó szerv, illetve személy nevéről stb. A FIA által lefektetett meta-információ definíció utal az állami archívum működését szabályzó törvényre (Government Archives Act – GAA). Ez a törvény szabályozza a meta-információk jelentős részét.

A FIA alapján mindenkinek joga van az igazgatási szervek által készített jegyzőkönyvekhez hozzájutni. Az imént említett GAA-törvény kötelezi a kormányhivatalokat, hogy készítsenek az ilyen meta-információkról regisztereket. A PDA-törvény más oldalról utal arra, hogy a meta-információkhoz mindenkinek legyen lehetősége hozzáférni, de kifejezetten nem követeli meg, hogy ezeket tartalmazó anyagokat előre elkészítsék az illetékes szervek.

A FIA és az APA szabályozása az "ügyekkel" kapcsolatos információkra vonatkozik, míg a PDA a személyekre vonatkozó adatok feldolgozására. Egyértelműen persze ezek az információk nem választhatók el, hiszen az ahhoz hozzáférni kívánó személy komplexen közelíti meg az "ügyet" és vele együtt a személyeket érintő adatokat, és szinte sohasem kizárólag az egyik vagy másik típusú információt.

Az információkat tartalmazó dokumentumok definíciója a norvég jogban kiterjesztő értelmezés szerint valósul meg. E szerint közömbös, hogy milyen médiumon keresztül jelenik meg a dokumentum. Ennek megfelelően az elektronikus úton közzétett dokumentum is a jogszabályok hatálya alá tartozik. Ugyanakkor éppen az elektronikus úton megjelenő dokumentumok esetén, ezen információhordozók specifikus volta miatt a dokumentum definícióját pontosította a norvég jogalkotás, miszerint az információkhoz való hozzáférés joga dokumentumokra és/vagy tág értelemben vett információkra terjed ki, kivéve bizonyos pontosan meghatározott információkat.

A táblázatban felsorolt jogszabályok alanyi és tárgyi vonatkozásait figyelembe véve megállapítható, hogy adott körülmények között az információkhoz hozzáférni akaró személynek több törvény rendelkezéseit is tekintetbe kell vennie. Így elsősorban a "mindenki" kategóriába tartozik, ugyanakkor nyilvántartottként is megjelenik, és adott esetben ügyfél egy ügyben. Ebből következik, hogy a törvények átfedik egymást, és ez a helyzet korántsem megnyugtató az állampolgárnak. Az egyes törvények áttekintése magukban sem egyszerű feladat. A törvényeket nem egymással szoros összefüggésben szövegezték meg.

Ezért a PDA jogszabály 6. cikk (2) bekezdés előírja a személyes adatokat ellenőrző szervnek, hogy tudassa a nála érdeklődő személlyel, hogy pl. nemcsak a PDA alapján illetik meg jogok az információkhoz való hozzáférésre, hanem más jogszabályok

alapján is, azaz más jogforrás alapján is érvényesítheti jogait. Ez vonatkozik a magán- és a közszektor adatait ellenőrző szervekre. Abban az esetben, ha a személyekre vonatkozó adatokat egy kormány szerv ellenőrzi, kötelessége, hogy az említett három információ-szolgáltatást biztosító törvényt ismerje, és az érdeklődő személyeket kellő módon tájékoztassa a törvények alapján őket megillető jogairól, illetve az idevonatkozó további jogszabályokról. Ezzel a hatósági szolgáltatással az említett jogszabály átfedési és áttekinthetőségi problémái enyhíthetők, ha teljesen nem is küszöbölhetők ki.

Norvégiában a „hozzáférés joga” törvényi szabályozása szerint a polgárok támaszthatnak igényeket a dokumentumokhoz való hozzájutáshoz, meghatározott esetekben. Tehát az állampolgár kezdeményezi az eljárást, míg a hatóság e kezdeményezés alapján biztosítja az információhoz való hozzáférést. E mögött az a megfontolás áll, hogy az állampolgár döntse el, mely információkhoz akar hozzáférni. Ezek az információk nemcsak az ügy lényegi tartalmát érintő információk, hanem az azokhoz való hozzáférést segítő információk is (meta-információk).

A kormányzati szervek által tárolt információkhoz való hozzájutás jogát rendező norvég törvény világosan meghatározza:

1. mely információkhoz juthat az állampolgár,
2. mely információk kiadásánál élhet a hatóság diszkrecionális jogával, illetve
3. mely információk kiadását tagadhatja meg.

Ma el lehet mondani, hogy a kormányzati szervek döntően információs szolgáltatásokat nyújtanak az állampolgároknak, akik viszont egyre inkább e szolgáltatások fogyasztóinak szerepében lépnek fel.

Különösen jelentős az Interneten nyújtott információ-szolgáltatás aránya: ez a központi szervek által közrebocsátott információknál 90 %-ot, míg a helyi önkormányzatoknál 70 %-ot tesz ki. Különösen jó a helyi önkormányzatok információs szolgáltatása, ez a lakosságot leginkább érdeklő tényeket, adatokat adja közre. Általánosságban elmondható, hogy mára már megváltozott az a helyzet, hogy csak az állampolgár kérése a domináns tényező az információ közzétételénél. Az Internet lehetővé tette a nagykiterjedésű információs, dokumentációs anyag nyilvánossá tételét, így a kérelem alapján történő szolgáltatás jelentősége nagymértékben csökkent. A hatóságok ma már arra törekednek, hogy honlapjaikon a lehető legtöbb információt tegyék az állampolgárok számára hozzáférhetővé.

A jogi szabályozottság szempontjából megállapítható, hogy az utóbbi időben beállott változásokra – egyre nagyobb arányban az információk on-line publikációja került a kormányzati szerveknél előtérbe – nem született jogi norma. Míg az állampolgár kérelmére adott információ-szolgáltatási kötelezettség részletes és meglehetősen bonyolult módon szabályozott, addig a nem kérelemre adandó információk terén csupán a személyi adatokra és a hivatali titokra nézve találhatók törvényi rendelkezések.

Dag Wiese Schartum, az Oslói Egyetem professzora szerint a hatóságok felé törvényi úton kellene megszabni azt a minimum információ-tömeget, amelyet mindig

szükséges közzétenni az állampolgárok demokratikus tájékoztatása végett. A norvég professzor itt megemlíti a választott testületek jegyzőkönyveit, illetve döntéseit, ha az állami vagy hivatali titkot nem sért. Különösen fontosnak tartja a kormányzati szervek pénzügyi intézkedéseit rendre közzétenni.

2. melléklet

A közszektor információihoz való hozzáférés szabályozása az USA-ban és Kanadában

Az angolszász jogrendszerű országokban számos olyan jogszabály lelhető fel, amely a közhatóságok kötelezettségét határozza meg olyan információk szolgáltatását illetően, amelyek a köz javára vannak.



Az USA esetében négy pillér szabályanyagot lehet megemlíteni az információkhoz való hozzáférésről, illetve ezek terjesztéséről. Itt mindjárt megjegyzendő, hogy a szövetségi kormány (*federal government*) által kezelt információkról van szó. Természetesen az egyes államok is rendelkeznek külön szabályokkal az információk szolgáltatásával kapcsolatosan, de ezek részletes elemzése e tanulmány kereteit meghaladnák.

Az első joganyag az USA Alkotmányának ún. Első Kiegészítő novellája. A második az ún. Freedom of Information Act (FOIA), harmadik az ún. Paperwork Reduction Act, és végül a negyedik a Szerzői Jogi Törvény (*Copyright Act*).

Ezekről a jogszabályokról általánosságban el lehet mondani, hogy törekednek arra, hogy csökkentsék a kormány ellenőrzési hatáskörét az információk felett, míg másik oldalon minél szélesebb körben tegyék lehetővé az információkhoz való állampolgári hozzáférést.

Alkotmányos szabályok

Látható, hogy az információigazgatási jog az Egyesült Államokban elsősorban az alapjogon nyugszik. A szólás- és sajtószabadsághoz kapcsolódó rendelkezésekre lehet itt utalni. Az USA Alkotmányának ún. Első Kiegészítése tiltja olyan jogszabályok életbe léptetését, amelyek eme személyiségi jogok gyakorlását, érvényre jutását korlátozzák. Az alkotmányos szabályok nem tartalmaznak kifejezett előírásokat a kormány információterjesztési kötelezettségére, tehát közvetlen szabályozásról nem beszélhetünk. Az alkotmány pusztán általánosságban fogalmaz, és megkívánja a közhatóságoktól, hogy különös körültekintéssel járjanak el, ha tevékenységük a szabad véleménynyilvánítással kapcsolatos információkra vagy szabályok foganatosítására vonatkozik. Különösen hangsúlyozott az alkotmányban a szabad véleménynyilvánítás fontossága. Az alkotmányos rendelkezések a bírósági eljárás során keletkezett iratokhoz való hozzáférésről szólnak, tehát az ezekben fellelhető

információkkal kapcsolatosan tartalmaznak szabályozást. A hatóságok ezen kívüli tevékenységéből fakadó információkról az ún. Freedom of Information Act (FOIA) szolgál átfogó jogi normákkal.

Freedom of Information Act (FOIA)

Az 1967. július 4-én hatályba lépő törvény az Egyesült Államok egyik alapvető szabályozása a kormány és a szövetségi hatóságok által kezelt információkhoz való nyilvános hozzáférésről. A jogszabály alapján a szövetségi hatóságok kötelezettek, hogy munkájukról általában informálják a nyilvánosságot a Federal Registerben, egyfajta hivatalos közlönyben. Ezek nevesítve szervezési terveket, irányelveket, értelmezési alapelveket bevezető magyarázatokat, szolgálati előírásokat és a kérelmek megfogalmazásához szükséges tájékoztatásokat tartalmaznak. A végleges állásfoglalásokat és döntéseket, belső iránymutatásokat és előírásokat, amelyeknek hatásuk van a közérdekre, szintén hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság részére. Ennek formája, hogy a hatóság nyilvánosan látogatható olvasótermet biztosít az anyagokat tanulmányozni kívánó személyeknek. A fent említett jogszabály alapján a szövetségi hatóságok esetjogát és ezzel összefüggő döntési gyakorlatát is közismertté kell tenni. A jogesetek természetesen nem tartalmazhatják a felek személyes védett adatait, azokat anonimizálni kell.

A fent említett információk közzétételével együtt olyan információs anyagokat is közzé kell tenni, amelyek célja nem a lényegi tájékoztatás, hanem annak a megkönnyítése, elősegítése, pl. a közzétett információs témákat tartalmazó jegyzékek, listák, katalógusok megjelenítése.

A nyilvánosság számára közzétett információkkal kapcsolatos jogviták jobbjára a belső utasításokkal kapcsolatosak, ha azok érintik az állampolgárok jogérvényesítését. A bíróságok ítéleteikben sokszor eltekintenek attól, hogy szorgalmazzák a belső utasítások nyilvánosságra hozatalát, ha ez megakadályozza, hogy éppen az említett belső utasítások ismerete vezessen a jogszabályok megkerüléséhez, illetve ezek végrehajtásának megghiúsításához.

Abban az esetben, ha egy szövetségi hatóság egy dokumentum nyilvánosságra hozatalát elmulasztja, akkor erre a dokumentumra nem hivatkozhat döntése alátámasztására abban az esetben, ha e döntés jogi hátrányt okoz az ügyben érintett állampolgárnak. A bíróság persze akkor alkalmazza a fenti jogkövetkezményeket a gyakorlatban, ha a nem "publikált" hatósági dokumentum megváltoztatja a fennálló joggyakorlatot, a törvényi rendelkezésektől eltér, és az állampolgár számára kötelezettségeket ír elő.

Itt jegyzendő meg, hogy az egyes személyek nem rendelkeznek arra lehetőséggel, hogy elérjék a hatósági közzétételi kötelezettség végrehajtását. Erre csupán bírósági úton van esélyük.

Az előzőekben említett általános rendelkezésekből kitűnik, hogy az irányelvek és a jogszabályi értelmező útmutatások nyilvánosság elé tárandók.¹⁴⁷ Ennek azonban az a gyakorlati előfeltétele, hogy ezen belső jogi instrumentumokat a hatóság ténylegesen alkalmazza, elfogadottnak tekintse. Ugyanakkor szükségtelen egy kifejezetten a gyakorlati alkalmazásra vonatkozó határozat, végzés meghozatala. A közzététel kötelezettségét valójában az alapítja meg, hogy a szövetségi hatóság ezen belső szabályok alapján dolgozik ténylegesen.

Például a bíróság az adóhivatal értelmezési irányelveit minden további nélkül közzétételre kötelezhető előírásoknak minősítette, hiszen ezek a hivatal működésében alapvető jelentőségűek, és az egyes ügyek megítélésében nap, mint nap alkalmazásra kerülnek.

Hasonlóképpen közzé kell tenni a végleges állásfoglalásokat és ezek indoklását.¹⁴⁸ Nem célszerű, hogy a határozathozatalt megelőző cselekmények feltétlenül a nyilvánosság betekintése mellett menjenek végbe éppen azért, hogy a hatósági akarat kialakítása lehetővé váljon, ami éppen a hatóság működőképességének alapja.

Természetesen a FOIA meghatározza azokat a korlátokat, amelyek szerint bizonyos dokumentumok, iratok nem tehetők közzé még akkor sem, ha ez iránt állampolgári kérelem előterjesztésére kerül sor. 9 ilyen kivételt határoz meg a törvény, amelyek alapvetően a kormányzati, illetve egyéni érdekek figyelembevételével kerültek rögzítésre, mint pl.

- ⇒ nemzetbiztonsági információk;
- ⇒ kereskedelmi titok;
- ⇒ végrehajtásról szóló iratok;
- ⇒ személyi, személyiségi adatok;
- ⇒ döntést előkészítő dokumentumok.

A törvény (FOIA) hatálybalépésének az alábbi következményei voltak:

- ⇒ Egy újfajta eljárási szemléletet alakított ki a hatósági tisztviselők között. Kialakítja azt a helyzetet, hogy a közigazgatási információk bármikor rendelkezésre állnak, pl. újságíróknak, állampolgároknak, választott tisztviselőknek. Korábban ugyanis előfordult, hogy az intézmények vonakodtak ezen információkat közzé tenni. A törvény azt eredményezheti, hogy az információk a nélkül is rendelkezésre állnak az érdeklődők számára, ha nem érkezik külön kérelem a közzétételre.
- ⇒ Az információnak az esetleges megtagadása a hatóság részéről a FOIA törvény következtében teljesen törvényessé válik. Korábban a hatóság diszkrecionális jogkörébe tartozott az, hogy mely információk közzétételét tagadták meg és e döntést gyakorta meg sem indokolták. Jelenleg a megtagadó határozat a

¹⁴⁷ FOIA (a) (1) (D) szakasz.

¹⁴⁸ FOIA (a) (2) (D) szakasz.

törvény előírásain alapulva indokolható, és lehetőséget kell biztosítani a jogorvoslatra is. Először a hivatalvezetőnél lehet fellebbezni, majd végső soron bírósági útra is lehet terelni az ügyet, ahol a bíróság meghatározó szerepet tölt be, hogy a törvény rendelkezései méltányosan kerüljenek végrehajtásra.

- ⇒ A FOIA hatálybalépését megelőző időszakban nem terhelte a szövetségi kormányhivatalokat olyan kötelezettség, hogy külön kérelem nélkül is tegyék közzé dokumentumaikat. Ez azt jelenti, hogy a hatóságok "általános" jelleggel közölnek információt adminisztrációs szervezetükről, eljárási rendjükről, szabályzataikról, általános politikai állásfoglalásaikról és döntéseikről.

Célszerű különbséget tenni a szövetségi hatóságok információihoz való hozzáférés (access) és az információk közzététele (dissemination) között. Az első forma azt jelenti, hogy a hatóság kérésre bocsátja rendelkezésre a kért információt, illetve enged abba betekintést. A kifejezett kérelem hiányában nem kerül nyilvánosságra az adott információ, pl. egy adott ügyben hozott hatósági döntés szövege. Noha a FOIA alapvetően a hozzáférés jogát helyezi a középpontba; az 1996-ban történt kiegészítő rendelkezései folytán egyre inkább az információk közzétételenek követelménye került előtérbe. Amikor erről a "publikálási" formáról beszélünk, akkor az információs társadalom egyik szolgáltatásáról van lényegében szó. Ma már jelentős részben elektronikus úton történik a közzététel az egyes szövetségi hatóságok honlapjain keresztül.

Az 1996-os FOIA kiegészítő szabályozás megköveteli a hatóságtól, hogy egyre több információt tegyen közzé elektronikus úton. Például, ha egy hatósági információ iránt háromnál több kérelem érkezik be, akkor azt a hatóság honlapján is meg kell jeleníteni. Jól szemlélteti ezt a Szövetségi Nyomozóiroda (FBI) információs Web-lapja, amely tartalmazza a leginkább polgári érdeklődésre számot tartó információkat.¹⁴⁹

Lényeges része a FOIA törvényi szabályozásának az a fejezet, amely lehetővé teszi, hogy a szövetségi kormányzati szervek az általuk nyújtott információkért díjakat szabjanak ki. Itt alapvetően a kérelemre adott információkról van szó.

Az árszabásnál fontos elv, hogy az információért fizetett díj ne fedezze minden költséget, csupán az információ kikeresésével és másolásával kapcsolatosan felmerült kiadásokat. Egyébként, ha olyan kérelmezőkről van szó, mint a média képviselői, oktatási intézmények vagy tudományos intézetek, akkor a díj csak a másolási költségekre terjed ki. Természetesen a kereskedelmi célzatú információk díja ennél magasabban szabható meg. Abban az esetben, ha az információ közzétételét a közérdek teszi szükségessé, akkor a díj kiszabásától a hivatalnak el kell tekintenie.

A szerzői jogi törvény (Copyright Act)

Hasonlóképpen a magyar szerzői jogi szabályozáshoz, az Egyesült Államokban sem terjed ki a szerzői jogi védelem minden írott műre.¹⁵⁰ A közérdek azt kívánja meg,

¹⁴⁹ www.fbi.gov.

¹⁵⁰ 1999. évi LXXVI. 1. §. (4): Nem tartoznak a törvény védelme alá a jogszabályok, a nyilvános határozatok, a hatósági közlemények és az ügyiratok, valamint a szabványok és más hasonló rendelkezések.

hogy a kormányzervek által készített anyagok publikálását a lehető legkisebb mértékben akadályozzák jogi korlátozások. Itt is megjegyzendő, hogy a kibocsátott munkák egyre nagyobb mértékben jelennek meg az Interneten. Az ún. Government Printing Office kötelezettsége, hogy rendelkezésre bocsássa a kormányzati szervek által készített dokumentumok adathordozóit, amelyekről bárki másolatot készíthet. Az USA-ban azon elvi megfontolás alapján nem tartják megengedhetőnek a kormány által készített dokumentumokra a szerzői jogi védelmet kiterjeszteni, mert ez egyfajta politikai kontrollra adna lehetőséget, ami megengedhetetlen.

A szövetségi kormány által kibocsátott információs anyagok köztulajdonnak minősülnek, és a fent említett FOIA jogszabály alapján mindenki számára elérhetők. Ennek megfelelően a szövetségi hivatalok nem rendelkezhetnek egyfajta monopóliummal a szövetségi hatóságok információi tekintetében. Például lehet felhozni az USA műszaki információinak összesítésével foglalkozó National Technical Information Service (NTIS) hivatalát, amely publikációiért ellentételezést kér, hiszen az így befolyt összegből tartja fenn részben működését. Viszont nem igényelhet kiadványaival kapcsolatosan szerzői jogi védelmet, azaz publikációiról bárki másolatot készíthet a hivatal előzetes engedélye nélkül. Ennek olyan eredménye lett, hogy az NTIS komoly anyagi nehézségekkel küszködik, hiszen nem jut ahhoz az összeghez sem, amelybe a publikációk elkészítése került. Mégsem történt semmiféle olyan lépés, amely a hivatal szerzői jogi ellenőrzését kiterjesztette volna, megsértve a fent említett elveket: a köztulajdont képező információk szabad többszörözését, illetve az információkért kérhető minimális díjképzést.

Sajátos viszont az a helyzet, hogy a szerzői jogi korlátozások elvetése csupán a szövetségi kormányzervek által kibocsátott információkra vonatkozik. Az egyes államok kormányzervei már élhetnek szerzői jogok alkalmazásával az általuk szolgáltatott információkra nézve.¹⁵¹ Ez a helyzet már nem mondható összeegyeztethetőnek az alapvető közjogi elvekkel.

A szerzői jog és az információkhoz való szabad hozzáférés, illetve az információ szabad terjesztése egymással konfliktusban álló szempontok. Mint már megemlítésre került, az egyes állami (nem szövetségi) szervek alkalmazhatják az általuk közrebocsátott információs anyagokra nézve a szerzői jogvédelmet. Mégis az USA bírósági gyakorlata finomított ezen a látszólagos ellentétén és kimondta, hogy ugyan a jogesetben szereplő New York állam közrebocsátotta az általa készített hatósági adókimutatásokat és ezeket egy kereskedelmi szervezet - a hatóság engedélye nélkül - többszörözte. A bíróság rámutatott arra, hogy ebben az esetben az adókimutatások közrebocsátásával New York állam nem mondott le szerzői jogáról, azaz arról, hogy csak előzetes engedélyével sokszorosíthatók a dokumentumai.¹⁵² A jogesetből viszont egyértelműen az a következtetés vonható le, hogy az államok élhetnek szerzői jogi jogosítványaikkal. Az egyes államok által kibocsátott dokumentumok eltérő jellegűek lehetnek, pl. vagy csak politikai tartalmúak, de szólhatnak kereskedelmi, gazdasági

¹⁵¹ Az egyik legkifejlettebb szerzői jogi helyi szabályozással rendelkezik Colorado állam: West's Colorado Revised Statutes Annotated §§. 2-5-115, 2-5-118 (b) (II).

¹⁵² County of Suffolk v. Experian Information (2001. július 25.)
< <http://laws.findlaw.com/2nd/009011.html> >.

információkról is. Nyilvánvaló, hogy az utóbbihoz az adott állam hatóságának nagyobb érdeke fűződik gazdaságilag, és ennek megfelelően törekedni fog arra, hogy anyagi érdekeit biztosítandó, érvényesítse a dokumentummal kapcsolatosan őt megillető szerzői jogokat. Mindemellett ismételten hangsúlyozandó, hogy ez a lehetőség nem áll fenn a szövetségi hatóságok vonatkozásában, ezen szervek nem érvényesíthetik szerzői jogaikat egyetlen általuk kibocsátott információs anyag vonatkozásában sem.

Érdeemes felhívni a figyelmet az egyik non-profit információs szolgálatra, amely az állampolgárokat érintő hatósági információkat szolgáltat az Egyesült Államokban: Right-to-Know Network. Ez a szövetségi hatóságok által közzétett, illetve az állampolgárokat leginkább érintő információkat rendezi adatbázisokban, és teszi ezt ingyenesen.¹⁵³

Paperwork Reduction Act

Ez a törvény, ha nevében nem is, tartalmában szintén a szövetségi kormányzati szervek információs politikájáról tartalmaz rendelkezéseket az 1995-ben hatályba lépett kiegészítő szabályaiban. A jogszabály a szövetségi szervek részére követelményeket határoz meg azzal a céllal, hogy megelőzhetőek legyenek az e téren időről-időre felmerülő hivatali visszaélések. Mondhatni azt is, hogy a fentiekben bemutatott jogforrások alkalmazásából levonható gyakorlati tapasztalatokon alapul ez a viszonylag nemrég hatályban lévő törvény.

Milyen újdonság található a Paperwork Reduction Act-ban a fentebb már bemutatott törvényekben foglaltakhoz képest?

- ⇒ Szintén előírja a szövetségi hatóságoknak az információk közrebocsátását és az ahhoz való hozzáférést. A korábbiakhoz képest újdonság, hogy nemcsak közjogi forrásokból származó információs anyagokra terjed ki a rendelkezés, hanem a magánszektorból származó forrásokra is. Másrészt itt már kifejezett utalás található az elektronikus úton terjesztett információkra.
- ⇒ Előírja a jogszabály a szövetségi közhivatal tájékoztatási (notifikációs) kötelezettségét arra nézve, ha valamely információs szolgáltatását éppen bevezeti, a meglévőket megváltoztatja vagy befejezi, azaz megszünteti.
- ⇒ A leglényegesebb rendelkezése a törvénynek az, amely megtiltja a szövetségi hivataloknak, hogy korlátozó gyakorlatot alkalmazzanak az információk közrebocsátásakor. Ezzel akarja a jogalkotó megakadályozni, hogy az állami szervek információs kötelezettségüket ilyen vagy olyan módon az állampolgárok, vagyis a köz kárára megkerüljék azzal a céllal, hogy ellenőrzésük alá vonják az információkat, illetve azok felhasználóit.

A jogszabály 4 tilalmat rögzít a szövetségi hatóságok információ közzétételi tevékenységével kapcsolatosan:

¹⁵³ <http://www.rtk.net>.

- ⇒ A monopolhelyzet kialakulásának tilalma, amely kizár, korlátoz vagy sérti az állampolgárok információkhoz való hozzájutásának jogosítványait.
- ⇒ Tiltott, hogy az állami hivatal behatárolja, vagy valamiféleképpen szabályozza az általa közrebocsátott információ használatát, továbbadását, terjesztését. E tilalom hiányában a hatóság szerzői jogokat gyakorolhatna az információk felett, ami viszont törvény által tiltott a szövetségi hivatalok esetében.
- ⇒ A harmadik tilalmi szabály lényegében kapcsolódik a másodikhoz, amennyiben az információk másodlagos terjesztésére, felhasználására nem engedi díjak, jutalékok kivetését a szövetségi hivatalok részéről.
- ⇒ Végül a negyedik tilalom szintén a díjakra vonatkozik. Ez megakadályozza, hogy a hivatal magasabb díjat szabjon ki az információért, mint amennyiben annak közzététele került. Mint arra már utalás történt, a FOIA értelmében a kérelemre rendelkezésre bocsátott információért nem lehet többet kérni, mint amennyi költség a kérelem megválaszolása kapcsán a hatóságnál jelentkezett. Tehát lényegében itt arról van szó, hogy az információt kérelem esetén, önköltségi áron kell átadni a kérelmezőnek.

Az USA-szabályozás kapcsán érdekes kiemelni azokat a hivatkozásokat, amelyekkel a szövetségi hatóságok törvényi kötelezettségeiket eltérően értelmezték:

Az adatbázisok védelmére való hivatkozás: ebben a kérdésben ma is eltérő nézetek csapnak össze. Arról van szó, hogy az adatbázisokat a szerzői jogi védelmen kívül ún. sajátképi jogvédelem is megilleti. Ez azt jelenti, hogy az adatbázis összeállítója jogvédelmet élvez, illetve díjazásra formálhat jogot azért a teljesítményért, amelyet az adatbázis létesítése során fejtett ki. E jog gyakorlása viszont korlátozhatja az információk további szabad felhasználását.

A személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezésekre való hivatkozás természetesen behatárolja a rendelkezésre bocsátható információk körét. Itt a konfliktus akkor merül fel, ha egyrészt a hatósági információt közzé kell tenni az Interneten, de az személyes adatokat is tartalmaz, amely viszont gátja a korlátok nélküli közösségi felhasználásnak.

A dokumentumok elektronikus megőrzése hosszú távon ma még megoldatlan problémát jelent. Itt a gond az, hogy óriási mennyiségben jelentkeznek, pl. a bírósági és más fórumokon keletkezett iratanyagokról az információk. Ezek hosszú távú tárolása sem technikailag, sem adminisztratív módon nem megoldott.

A szövetségi hatóságok az információt szolgáltató funkcióikat gyakran a magánszektorban működő szolgáltatókon keresztül gyakorolták, mégpedig szerződéses alapon (Contracting Out). Vagyis a magánvállalat eladta a szolgáltatását az államnak, de a felhasználók (állampolgárok, jogi személyek) irányában szerzői jogi jogait továbbra is érvényesítette. A felhasználók joggal kifogásolták, hogy a szövetségi szerv által biztosított információk – jogszabály szerint – nem élvezhetnek szerzői jogi védelmet.

Érdekes megemlíteni, hogy a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően néhány szövetségi hatóság által működtetett Web-oldal eltűnt az Internetről.¹⁵⁴ Mindezekon túlmenően összefoglalásképpen megállapítható, hogy az USA állampolgárai felé a szövetségi kormányhivatalok olyan információs politikát folytatnak, amely keretében a rendelkezésre bocsátott anyagokat nem korlátozza szerzői jogi védelem, nem terhelik magas díjak és más korlátozások. Ez a politika elfoglalja megfelelő helyét és betölti feladatát a lüktető amerikai információs piacon.¹⁵⁵

Kanada

Kanada 1952-ben léptette hatályba saját Freedom of Information Act-jét. E törvény sajátossága abban áll, hogy a hatósági információkhoz való hozzáférést összekapcsolja az ún. "magánszféra" védelmével. Itt azonban nem a személyi adatok védelmének szabályairól van szó, ugyanis a jogszabály nem foglalkozik a magánjellegű adatokkal. Egyébként 1983-ban az állampolgárok és az állam közötti információáramlásról nemcsak ez a törvény született, hanem az ún. Access to Information Act és a Privacy Act is, amelyek egymással is összefüggő előírásokat tartalmaztak. Tehát azt lehet mondani, hogy egy törvénsorozat foglalkozott a témával.

A hatóságok által közrebocsátott információknál a törvény elsősorban arra utal, hogy azok nem sérthetik a polgár személyes jogait. Különösen e szempont ellenőrizhetősége érdekében a szövetségi kormányzerveknek és ezek szervezeteinek évente számot kell adniuk, hogy milyen információkat, és milyen módon tesznek közzé. Ezek tartalmazzák az információt szolgáltató hatóságok címét, adatait, hatáskörét, de azoknak a munkatársainak is a pontos adatait, akik az információ rendelkezésre bocsátásáért felelősek. Mindezt azzal a céllal, hogy amennyiben az állampolgár személyes jogait, adatait sérelem érné, akkor a felelősség megállapítása problémamentes legyen.

Kanadában a szövetségi törvények mellett az egyes államok is külön szabályokban rendezik állami hatóságaik kötelezettségeit az állampolgároknak nyújtandó információ-szolgáltatásról. Így kiemelendő British Columbia 1992-1993-ban hozott törvényei.¹⁵⁶ A jogszabályok célja a közhatóságot a lakosság felé "elszámolhatóvá" tenni, és biztosítani kell a személyiségi jogok védelmét az alábbiak szerint:

- a) biztosítani az állampolgároknak az állami hatósági információkhoz való hozzáférés jogát;

¹⁵⁴ www.ombwatch.org/info/2001/accss.html.

¹⁵⁵ The Foundations of United States Government Information Dissemination Policy – Rober Gellman – Privacy and Information Policy Consultant (Washington DC) 2001. december 7. Bécsben megtartott szimpóziumon elhangzott előadása (ITA).

¹⁵⁶ Freedom of Information and Protection of Privacy Act Bill 50-1992 és Bill 62-1993.

- b) egyes személyek érvényesíthessék jogukat a náluk nyilvántartott információkhoz, adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatosan, és kérésükre ezen információkban javításokat lehessen eszközölni;
- c) pontosan meg kell határozni az állami információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos korlátozott kivételes eljárásokat;
- d) meg kell előzni a jogtalan információ- és adatgyűjtést, ezek felhasználását vagy közrebocsátását, különösen a közhatalmi szervek által kezelt személyekre vonatkozó információk és adatok vonatkozásában;
- e) a fent említett törvények alapján hozott döntésekkel kapcsolatosan biztosítani kell a független szerv, szervezet felülvizsgálatának lehetőségét.

A jogszabályok előírják, hogy az állami hatóságok konkrét megkeresés nélkül is kötelesek informálni a lakosságot, az érintett társadalmi csoportokat vagy magánszemélyeket, ha az információk a környezet, a közegészség, közbiztonság vagy bizonyos társadalmi csoportok veszélyeztetéséről szólnak. Tehát az állami hatóságokat általános kötelezettség terheli, hogy a közérdekű információkat mindig közrebocsássák. Amennyiben ezek az információk harmadik személy jogait érintik, akkor erről ezeket a személyeket, illetve az információs biztost (Information Commissioner) lehetőség szerint tájékoztatni kell. A törvényhozó ugyanakkor a hatósági információkkal kapcsolatosan fontosnak tartotta rögzíteni, mely információk esnek az államtitok kategóriájába, és ezek titkosítása miképpen történik.

3. melléklet

Metaadatok – az európai megközelítés¹⁵⁷

(fordítás)

Vezetői összefoglaló

Ez az előzetes évközi jelentés, amely a "Metaadatok – Az európai megközelítés" elnevezésű tanulmányhoz készült, az Európai Bizottság és a nemzeti kezdeményezések szakreferenseivel 2001. májusában és júniusában lefolytatott interjúk összegzését, valamint a 2001. június 21-22-én Brüsszelben tartott, "Az e-Kormányzat információs forrásainak kezelése" elnevezésű konferencia főbb eredményeit tartalmazza.

A dolgozatból levonható főbb következtetések a következők:

- Európai szinten a nemrég létrehozott, MIREG¹⁵⁸ elnevezésű IDA (Kormányzatok Közötti Adatcsere-program¹⁵⁹) munkaszakasz az első lépés a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz kötődő metaadatok fejlesztésének koordinációja felé
- A tagországok közelítésmódjai, melyeket a tanulmány vizsgál, széles skálán mozognak az erősen centralizált, felülről lefelé történő eljárásoktól (ahol a központi stratégia átvétele kötelező, a finanszírozás pedig célirányos módon történik) egészen az alulról történő, szélesebb rétegeket megmozgató kezdeményezésekig
- Általános az a meggyőződés, hogy a metaadat-stratégiák sikeres megvalósításához kulcsfontosságú egy központi, országos ügynökség létrehozása, mely közel áll a legfelsőbb döntési szintekhez
- A metaadat-projektekhez széleskörű részvétel és anyagi hozzájárulás szükséges mind a közszolgálati, mind a specialista (információtechnológiai, információtudományi) szektor különböző szintjein
- A költségvetések tervezésében és a finanszírozásban a fenntartási és az üzemeltetési költségeknek is meg kell jelenniük

¹⁵⁷ Előzetes évközi jelentés, készítette: Makx Dekkers, AMI Consult S.à.r.l. Luxembourg, 2001. július 11.

¹⁵⁸ "Az e-Kormányzat Információs Forrásainak Kezelése" – "Managing Information Resources for e-Government"

¹⁵⁹ Interchange of Data between Administrations

- A Dublini Alapvető Metaadat Elemkészlet¹⁶⁰ (és a kormányzati alkalmazásokhoz tartozó különleges kiterjesztéseket) egyre szélesebb körben használják a kormányzati információk kezelésére Európában és máshol is. Koordináció szükséges (Európán belül és a világ más országaival is) a kormányzati alkalmazásokhoz tartozó közös kiterjesztések definiálásához, melyeket a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezésen¹⁶¹ belül is felismernek és jóváhagynak
- A tartományközi Dublin Core elemkészlet mellett gazdagabb, tartomány-specifikus készletek is létrejönnek majd. Szükséges lesz a leképezések definiálása
- A széleskörű rendszertanok vagy kategórialisták definiálása jelenleg könnyebben kivitelezhetőnek tűnik, mint a kormányzati terminológiák nagyszótárainak kifejlesztése
- Európai és nemzeti szinten is pozitív hozzáállás tapasztalható a koordinált programok létesítésének és a megoldások közkinccsé tételének érdekében létrejövő európai és globális együttműködéssel szemben

1. Célkitűzések és kiterjedés

A "Metaadatok – Az európai megközelítés" elnevezésű tanulmányhoz készült, jelen előzetes évközi jelentést Makx Dekkers készítette a Dán Állami Információs Szolgálattal¹⁶² kötött szerződés alapján.

A tanulmány célja három tagország nemzeti és európai szintű metaadat-elképzeléseinek vizsgálata.

A szerződés a következő elemeket tartalmazza:

- A metaadatokkal kapcsolatos elképzelések és felelősségi szintek áttekintése az Európai Bizottságban
- Az Európai Bizottság által a tagországok közszektorára kivetendő potenciális követelmények vizsgálata, figyelembe véve a többnyelvű EUROVOC nagyszótár hatását
- Az Egyesült Királyság, Portugália és Írország közszektorában tapasztalható, metaadattal kapcsolatos fejlemények áttekintése
- Az országok közötti metaadat-együttműködés szükségességének elemzése, valamint a Dublini Alapvető Elemkészletnek az európai (CEN/ISSS [1]) és az egyesült államokbeli (NISO [2]) elemkészlet-standardizációban játszott szerepe
- A metaadatok kivitelezésével kapcsolatos kérdések áttekintése, megvizsgálva a beágyazott HTML és RDF elképzeléseket és felmérve a Világháló Konzorcium¹⁶³ Szemantikus Web tevékenységének fényében az RDF érettségét

¹⁶⁰ Dublin Core Metadata Element Set, vagy röviden: Dublin Core

¹⁶¹ Dublin Core Metadata Initiative

¹⁶² Danish State Information Service

¹⁶³ World Wide Web Consortium

Jelen évközi jelentés a szerződés szerinti első leszállítandó munka, mely előzetes következtetéseket tartalmaz az Európai Bizottság, az Egyesült Királyság, Írország és Portugália szakreferenseivel készített néhány interjú és egy, a témában tartott európai konferencia alapján.

2. Közelítésmód

A tanulmány első fázisa a különböző megfontolandó nézőpontokat képviselő referensekkel készített interjúkon alapult.

Az első lépésben összegyűjtöttük az Európai Bizottságnál és a három, szóban forgó országnál fellelhető dokumentációkat. A főbb források a következők voltak:

Európai Bizottság: Vállalkozásfejlesztési Főigazgatóság¹⁶⁴. Kormányzatok Közötti Adatcsere-program (IDA) [3]

Írország: Ír Közszolgálati Hivatal. Metaadat – Egy közös szabvány felé [4]

Egyesült Királyság: Az e-Envoy hivatala [5]

Portugáliára a tanulmány születésekor nem állt rendelkezésre online információforrás.

Jelen előzetes jelentés munkáiban a következő referensek vettek részt:

Paul E. Murphy, Európai Bizottság

Eddie Byrne, az Ír Kormány Metaadat Projekt Koordinátora, Comhairle, Ireland

John Borrás és Maewyn Cumming, az e-Envoy hivatala, Egyesült Királyság

Mary Rowlett, Essex Megyei Tanács, Egyesült Királyság

José Borbinha, Portugál Nemzeti Könyvtár

A szakreferenseknek az alábbi kérdéseket tettük fel:

KÖZELÍTÉSMÓD ÉS FELELŐSSÉGI VISZONYOK

Létezik-e a közszektorban a nemzeti metaadat-stratégiáért felelős központi hivatal vagy ügynökség?

Ha igen, kik vesznek ebben részt és mik a rövid illetve közép távú stratégiák? Például:

- Felelősségi viszonyok és munkafolyamatok a metaadatok létrehozásában és karbantartásában
- Szolgáltatási és együttműködési modellek, pl. központosított/decentralizált
- Metaadat-szabványok használata (pl. Dublin Core, GILS, FGDC)
- Többnyelvűség támogatása
- Szabályozott szótárak használata, pl. kormányzati terminológia, tartományspecifikus szótárak
- Karbantartó és lekérdező eszközök
- Technikai javaslatok
- Kivitelezési irányelvek

¹⁶⁴ Directorate-General Enterprise

A kormányzati ügynökségek és egyéb közszektorbeli szervezetek számára önkéntes vagy kötelező-e a fentiek pontos betartása?

Amennyiben nem létezik központi stratégia, milyen előre látható fejlesztések biztosítják a közszektor egészének együttműködését?

TEVÉKENYSÉGEK

Milyen a metaadat-fejlődés jelenlegi állapota a közszektorban? Léteznek-e operatív szolgáltatások vagy végrehajtási programok?

Mik a kulcstevékenységek?

Létezik-e nemzetközi szintű (európai, globális) illetve a magánszektorral történő együttműködés?

A JÖVŐ

Milyen fejlemények láthatók előre a következő három-öt évre?

Az interjúkat telefonon folytattuk le José Borbinha kivételével, aki nem volt elérhető, így a kérdéseket e-mailben válaszolta meg.

A következő fejezetek a fenti kérdésekre adott válaszok kiértékelésén, illetve a főbb forrásokból és a 2001. június 21-22-én, Brüsszelben tartott "Az e-Kormányzat információs forrásainak kezelése: A metaadat" elnevezésű konferenciáról gyűjtött információk elemzésén alapulnak. A konferencia az IDA-program, a ParIML projekt [6] és a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezés Kormányzati Munkacsoportjának¹⁶⁵ [6] pártfogásában jött létre.

3. Az európai perspektíva: az Európai Bizottság

Felelősségi viszonyok

Az IDA program európai szinten központi szerepet játszik az általános e-Kormányzat stratégiákban, különös tekintettel a metaadat-elképzelésekre.

Az egyik, IDA által finanszírozott, metaadatokkal kapcsolatos projekt, a MoReq [8], modellkövetelményeket fogalmazott meg az elektronikus feljegyzések kezeléséhez [9], ideértve a követelmények leképezését a Dublini Alapvető Metaadat Elemkészletre is.

Ez a munka a DLM Fórum [10] eredményeképpen jött létre, amely egy, az Európai Unió Tanácsa által létrehozott multidiszciplináris kezdeményezés az archívumokkal kapcsolatos együttműködés erősítésére. A fórum célja a gépek által olvasható adatok

¹⁶⁵ Government Working Group in the Dublin Core Metadata Initiative

kezelésével, tárolásával, megőrzésével és visszakeresésével kapcsolatos problémák körüljárása.

Egy másik, IDA által finanszírozott projekt ezen a területen az Európai Parlament ParlML projektje [6]. E tervezet célja egy közös szerkezetben – információs architektúrában – való megegyezés, vagy legalábbis egy közös szókincs megalkotása, mely ezt a szerkezetet leírná. Ha az összes parlamenti információs rendszer ugyanazon "építőkövekből" állna, e kövek azonos módon történő azonosítása nagyban elősegítené a hatékonyabb integrációt és adatcserét.

Közelítésmód

E területen az Európai Bizottság fókuszja elsősorban technikai jellegű volt. Az Informatikai Főigazgatóság 1997-ben irányelveket fogalmazott meg a Bizottság Informatikai Architektúrája tekintetében [11], mellyel hivatkozási keretet teremtett az információs rendszerek létrehozásához és az információtechnológiai termékek hatékonyabb kezeléséhez a következő három évre. 2001. februárjában az IDA közzétette az IDA Architektúra Irányelveket [12], melyek az általános elképzelések leírását tartalmazzák, és technikai jellegű hivatkozásokat tesznek különféle szabványokra és előírásokra. Az Irányelvek két dokumentumban fogalmazódnak meg: I. rész – Általános Útmutatás – és II. rész – Technikai Kézikönyv. Az első rész a tényleges projekteknél érvényesítendő architektúráis alapelvekről nyújt általános információt. Foglalkozik az általános üzleti követelményekkel, az ezek betartásához szükséges architektúráis alapelvekkel, valamint az architektúra megvalósításával. A második részben részletesebb útmutatás található az architektúra kivitelezéséhez segítséget nyújtó stratégiákkal és olyan, szóba jöhető technológiák (általános szolgáltatások, vagy adott esetben közös eszközök) referencia jellegű technikai előírásainak bemutatásával, melyekkel a követelmények teljesíthetők.

Az utóbbi időben az együttműködési kérdések kerültek a figyelem középpontjába, különös tekintettel az eltérő metaadat-elképzelések közötti esetleges harmonizációra és leképezésekre.

Metaadat-elemkészletek

Az Európai Bizottság jelenleg a Dublin Core-t és annak megfelelő kiterjesztéseit tekinti a választott közös nevezőnek a metaadat-elemkészletek között. Egy közelebről meghatározott metaadat-elemkészlet kiválasztásának alapját azonban csak a támogatandó üzleti követelmények és folyamatok képezhetik. Jó példa erre a MoReq metaadat modell [9], mely 103 metaadat-elemet tartalmaz az elektronikus feljegyzések legtágabb értelemben vett kezelésének támogatására.

A közeljövőben várható egy előterjesztés a Bizottság dokumentumainak leírására. A Bizottság szolgálatai közül ebben a munkában az Eurostat és a Hivatalos Kiadványok Irodája közreműködésére lesz majd szükség.

Szabályozott szótárak

Egészen mostanáig ezt a kérdést technikai szemszögből vizsgálták. A szükséges koncepció osztályozás még nem történt meg. Több európai szótár is létezik; az egyik például az Eurovoc [13], melyet azonban főképpen a Bizottságon belül használnak.

Létezik egy Főtitkár alatti bizottság, melynek feladata a szokásos osztályozási sémák vizsgálata. Ebben szükséges lenne a Bizottság könyvtárának és a Hivatalos Kiadványok Irodájának is a részvétele, ez azonban jelenleg még nincs így.

Eszközök és kivitelezési irányelvek

Az IDÁ-n keresztül számos eszközt lehetne elérhetővé tenni, például az XSSL transzformációkat, az XML érvényesítést, SQL adatbázis-motorokat és Java modulokat.

Nemzetközi együttműködés

A Bizottság kapcsolatban áll nemzetközi platformokkal, például az OASIS-sal [14]. Ami a tagállamokkal való kooperációt illeti, a Bizottság élénk érdeklődést mutat a 2001. június 21-22-én, Brüsszelben tartott e-Kormányzat konferencia [15] eredményei iránt.

A fenti találkozón számos európai ország (Egyesült Királyság, Dánia, Írország, Magyarország), továbbá Ausztrália, Új-Zéland és Kanada képviselői ismertették a kormányzati szolgáltatásokhoz és információkhoz kapcsolódó metaadat-fejlesztések állását országukban. A rendezvényen az Európai Bizottság és az Európai Parlament is képviseltette volt, illetve a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezés Kormányzati Munkacsoportjával együtt a találkozó házigazdájaként is működött.

A találkozón elfogadott akcióterv a következő 5 pontot tartalmazta:

1. Munkaszakasz létrehozása az IDA program alatt
2. A CEN/ISSS MMI-DC (Dublin Core) műhely felhasználása az EU Kormányzati Metaadat Szabvány definiálására
3. Dublin Core (DC) kiterjesztések tervezése kormányzati szükségletekre
4. Feljegyzés készítése a konferenciáról az IDA honlapján, hivatkozások elhelyezése más web oldalakra, pl.: DC-Gov, CEN, UK GovTalk
5. Kapcsolattartás a világ többi részével a DC Kormányzati Munkacsoporton keresztül

Az akcióterv első pontjának szellemében a TAC (az IDA Tagállamok Bizottsága) a 2001. június 21-ei találkozóján egy új IDA munkaszakasz (MIReG – Az e-Kormányzat információs forrásainak kezelése) létesítéséről határozott. Továbbá abban is megegyeztek, hogy az IDÁ-n belül az egyes országok metaadat-szakértőiből álló munkacsoport fog felállni.

Az akcióterv második és harmadik pontja kapcsán kialakult egy menetrend a Dublini Alapvető Metaadat Elemkészlet kormányzati alkalmazásokra alkalmas első

kiterjesztéseinek definiálására. Ehhez a CEN/ISSS-en belül működő MMI-DC (Metaadat a Multimédia Információkhoz – Dublin Core) munkacsoport platformját fogják használni azzal a célkitűzéssel, hogy a DCMI Használati Tanács 2001. októberében tartandó ülésére beterjeszthető legyen egy indítvány. A 2001. július 4-én tartott ülésén az MMI-DC munkacsoport pozitívan reagált arra a kérésre, hogy a 2001. szeptemberében tartandó találkozójának napirendi pontjai közé felvegye a fenti célkitűzést.

Jövőbeli fejlemények

Az állampolgárok és vállalkozások számára nyújtott információellátás fontos területe az információk közötti navigálás kérdése. Ez valószínűleg fontosabb lesz, mint a dokumentumgyűjteményekben való keresés, mert nyers adatok helyett szolgáltatásokhoz nyújtana hozzáférést.

A következő néhány évben a csatlakozásra váró országok tevékenységét ezen a területen kitüntetett figyelemmel fogja kísérni a Bizottság.

4. Nemzeti perspektívák

4.1. Az Egyesült Királyság

Felelősségi viszonyok

Az Egyesült Királyságban az e-Envoy Hivatala [5] a központi szerve az e-kormányzati tevékenységek koordinálásának. A stratégia leírása a következő főbb dokumentumokban található meg: e-Kormányzat Együttműködési Keretrendszer (e-GIF) [16] és e-Kormányzat Metaadat Keretrendszer (e-GMF) [17]. Az e-kormányzati stratégiák egy szélesebb stratégiai keretbe illeszkednek, melynek célja szolgáltatások biztosítása az állampolgárok számára, a kormányzat modernizálása és az elektronikus kereskedelem fejlődésének elősegítése. Az e-Envoy Hivatala központi operatív egységként működik, mely karbantartja a metaadatokat és kezeli a változásvezérlő folyamatokat. Egyszóval ez az infrastruktúra-politika vegyesboltja.

A nemzeti metaadat szabvány pontos betartása kötelező azon 5 éves, e-Szolgáltatásokkal kapcsolatos stratégiák keretein belül, melyeket minden kormányzati ügynökségnek el kell készítenie. E stratégiák alapján a központi kormányzat biztosítja majd a megvalósításhoz szükséges finanszírozást.

A kivitelezés egyik legfőbb kérdése a múltból örökölt rendszerek hozzáigazítása a központi előírásokhoz.

Operatív modell

Az operatív modellt szándékosan a lehető legnyíltabbra tervezték, melyben a közszektorbeli ügynökségek által nyújtott metaadatok segítségével bármelyik beszállító képes keresőmotorok és portál szolgáltatások biztosítására.

Metaadat-elemkészlet

A Dublin Core az alapszabvány, melyhez a jövőben kiegészítések várhatók. A követelmények némelyike jogi megfontolásokból ered, például az Információszabadság törvényéből (Freedom of Information Act) vagy az Adatvédelmi törvényből (Data Protection Act); ezek pedig egy Európai Direktíván alapszanak. Továbbá létezik együttműködés a Nemzeti Archívummal (Public Records Office) is.

Többszervezés és szabályozott szótárak

A szándék az, hogy a szolgáltatások nyújtása több nyelven történhessen. Walesben az információkat walesi nyelven kell kiadni, azonban az ország más részein élnek nagyobb etnikai csoportok, melyeket szintén a saját nyelvükön kell kiszolgálni. Ezen a területen az e-Envoy Hivatala a BBC-vel működik együtt.

Az Összkormányzati Nagyszótár (PGT – Pan-Government Thesaurus) előkészületi munkáiról nemrégben letettek egy másik megközelítés érdekében, mely az Egyesült Királyság Kormányzati Kategórialistájának (GCL – Government Category List) definiálását tűzi ki célul. Ez a már létező Eljárási Kategórialistán (PCL – Policy Category List) alapuló, magas szintű osztályozás lesz, melynek létrehozásában az egyes minisztériumok nagyfokú szabadságot kapnak.

Eszközök, képzési programok és megvalósítási irányelvek

A Hivatal tudatában van annak, hogy a stratégiák alkalmazásán dolgozó ügynökségek támogatásához és a piac működtetéséhez megfelelő eszközökre és képzési programokra van szükség.

Nemzetközi együttműködés

A más nemzeti kezdeményezésekkel és az európai intézményekkel történő együttműködést igen értékesnek ítélik, éppen ezért az e-Envoy Hivatala aktívan részt vállalt a júniusban tartott brüsszeli e-Kormányzat konferencia megszervezésében.

Gyakorlati tevékenységek

Gyakorlati példa a szolgáltatásokra a UK online [18], az állampolgárok portálja és a Kormányzati Átjáró (Government Gateway) [19], amely az "egyesített kormányzat" funkciót látja el.

Jövőbeli kilátások

A jövőben a navigációs szerkezetet a funkciók és a tranzakciós szolgáltatások körül fogják bővíteni. Továbbá törekvések lesznek a Világhálón kívül más csatornák bevonására is a szolgáltatásnyújtáshoz, pl.: a televízió vagy a mobilkészülékek kiaknázására.

A technológiai fejlődés nyomonkövetésének érdekében továbbra is fenntartják a magán- és a közsféra párbeszédét.

4.2. Írország

Felelősségi viszonyok

Az ír közszolgálati szervezetek számára a metadat-szabvány fontossága először a Közzolgálati Szervezetek Számára Készített Javasolt Irányelvek [20] elnevezésű dokumentum javaslatai között lett kimondva. A jelentést az Internetes Kiadványok Minisztériumközi Csoportja készítette annak érdekében, hogy eleget tegyen az Információs Társadalomról Szóló Kormányzati Akcióterv [21] 42. paragrafusában rögzített kötelezettségének.

Jelenleg még nincs olyan központi szervezet, mely átfogó felelősséggel rendelkezne a metaadat-elképzelésekért az egész kormányzatban. Készülőben van egy "Vízió" elnevezésű dokumentum, amely – könnyen lehet – épp egy ilyen központi szervezet felállítását javasolja majd. Egy vezető ügynökség kinevezését ma már szélesebb perspektívából szemlélik; azt egy olyan döntés keretében képzelik el, mely egy általános e-Kormányzat szabványokért felelős szervezetet hozna létre.

A metaadat munkacsoport abból az alapfeltevésből indul ki, hogy az elképzeléseket kötelező jelleggel kell alkalmazni a közszférában. A közszféra kiterjedését azonban nehéz pontosan meghatározni. Egy lehetséges definíció szerint minden szervezet ide tartozik, melyre vonatkoznak az Információs szabadság törvényének rendelkezései; egy másik meghatározás a közösségi finanszírozással működő szervezeteket értene ide. Mindenesetre a metaadat-stratégiának az összes minisztériumra és kormányzati ügynökségre egyformán vonatkoznia kell.

Az e-kormányzati tevékenységek nem részesülnek külön finanszírozásban; mindent a jelenlegi költségvetésből kell fizetni. Az időbeosztás és a határidők az általános eljárások szerint alakulnak. Az első fázis célkitűzése az, hogy 2002. közepére minden új dokumentum online elérhető legyen, míg a második fázisban 2002. végére a korábbi dokumentumokat is elérhetővé kívánják tenni elektronikus formában. Fontos mérföldkő lesz, ha a kormány elfogadja a Vízió dokumentumot.

Metaadat-elemkészlet

A Metadata Projekt Koordinátor nemrégén tett közé egy konzultációs tanulmányt [4], melyben egy közös közszolgálati szabványra tett javaslatot. A javasolt metaadat-szabvány alapja a Dublin Core elemkészlet. Elsődleges célként a forrásanyagok felkeresése lett megjelölve. A szabvány első verziója ezt próbálja meg előmozdítani.

Tudatában léve a metaadatok szerepének a feljegyzések kezelésében és archiválásában, a szabvány jövőbeli változatai esetleg ebben az irányban lesznek kibővítvé.

Szabályozott szótárak és a többnyelvűség

A nagyszótár létrehozására tett erőfeszítések iránya jelenleg a széles körű témakör-rendszerelés és témakör-specifikus szótárak összeállítása felé mutat, melyek különböző minisztériumok igényeit szolgálják ki. Az, hogy a témakör-specifikus szótárak kifejlesztése milyen szintre jut el, elsősorban attól függ, hogy az egyes

szervezetek milyen mértékben vesznek részt a folyamatban, jelenleg ugyanis egyáltalán nem használnak szótárakat a kormányzati munkában.

A többnyelvűség támogatása a jelenlegi elképzelések szerint az ír nyelv támogatásában merülne ki, amely az ír alkotmány alapján hivatalos státuszban van. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden szótárnak kétnyelvűnek kell lennie, az adatbevitel pedig mindkét nyelven lehetséges lenne.

Megvalósítási környezet és eszközök

A karbantartás az egyes szervezetek dolga lenne, amelyhez a vezető ügynökség technikai támogatást nyújtana. A tartalomkezelés területén jelenleg is folyamatban lévő fejlesztések lehetővé teszik, hogy bármilyen megoldást válasszanak is, annak részét képezze a metaadatok létrehozását és karbantartását végző funkció.

A metaadatok létrehozásához és karbantartásához eszközöket kell biztosítani, amit lehetne egy központi ügynökségen keresztül intézni, amennyiben egy ilyen létrejön. A megvalósítási elképzelések között az első fázisban szerepelnek az internetes honlap szerkezetének irányelvei és a dokumentumtípusok listája. A legkisebb metaadat-elemkészlet 6 elemből áll. A metaadatok felhasználása eltér a különböző időtávú projektek között. Megalakult az internetes rendszergazdák (Webmasters) csoportja.

Nemzetközi együttműködés

Az ír metaadat munkacsoport keresi az együttműködést más országokkal és régiókkal (pl.: Ausztráliával, Minnesotával, Dániával, az Egyesült Királysággal). Európai szinten részt vesz az EU e-Kormányzat találkozói, globálisan pedig a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezés Kormányzati Munkacsoportján keresztül képviselteti magát.

Gyakorlati tevékenységek

A javasolt szabvány formális elfogadása előtt már megkezdődött a metaadatok megvalósításának első fázisa, mely más intézkedéseket is hatályba léptetett.

Az Igazságügyi Minisztérium létrehozott egy Főnix Projekt nevű szabványt, amely nagyjából a Dublin Core-on alapul, azonban alkalmasabb a feljegyzések kezelésére. A kettő közötti leképezés problémák forrása lehet.

A REACH [22] – az ír kormányzat által a közszolgálatok integrációs stratégiájának kifejlesztésére, valamint az elektronikus kormányzat keretrendszerének kidolgozására és megvalósítására létrehozott ügynökség – célja az Ír Közszolgálat szolgáltatási minőségének javítása a magán- és vállalati ügyfelekkel szemben, illetve egy Közszolgálati Bróker létrehozása, amely ezen javulás elérésén dolgozik együtt az ügyfelekkel, vállalkozásokkal és a közszolgálati ügynökségekkel. A REACH feladata – a "mindent egy helyen" elv alapján – egy keretrendszer kidolgozása az elektronikus kézbesítésre és a írországi közszolgáltatások integrációjára.

Az OASIS [23] (Online Hozzáférés Szolgáltatásokhoz, Információhoz és Ügyféltámogatáshoz) honlap a széles nyilvánosság számára tartalmaz fontos alapinformációkat a közszolgáltatásokról. Idővel a weboldal portálként vagy

átjáróként fog működni a szolgáltatások felé. Az OASIS visszajára fordítja az információnyújtást, így az már nem a szolgáltató (minisztérium, egészségügyi testület, helyi hatóság) szemszögéből, hanem az információt kereső egyének igényeit figyelembe véve történik. A honlapon Dublin Core metaadatokat is felhasználtak. Kifejlesztettek egy szabályozott szótárat a témakör elemmel való használatra. Az oldal tartalma és a metaadatok egy szó-mintasablon és az XML konverzió segítségével jöttek létre. A gyakorlathoz egy metaadat-kreáló sablont dolgoztak ki. A kormányzati keresőmotor forgalmazójával szemben jelenleg fogalmazzák meg a metaadatok kezelésével kapcsolatos követelményeket.

A BASIS [24] (Vállalkozói Hozzáférés Állami Információkhoz és Szolgáltatásokhoz) kezdeményezés a vállalkozások mindennapi tevékenységéhez és szükségleteihez szabott, közszektorbeli információk nyújtását célozza meg. A BASIS honlap olyan egyedülálló hozzáférési pontot biztosít a vállalkozásoknak, melyről minden kormányzati információt és szolgáltatást elérnek. A BASIS és a REACH kezdeményezések szorosan együttműködnek, célul tűzve ki a szolgáltatások integrációjának és az e-Kormányzat megvalósítási keretrendszerének kidolgozását Írországban.

A jövő

A kormányzati információk és szolgáltatások interneten keresztüli biztosítása felszálló ágban van, és remélhetőleg eléri az érettség és a szabványosítás bizonyos fokát. A szabványok kulcsfontosságúak, mert lehetővé teszik az alkalmazásoktól független együttműködést. Szükséges a kompatibilitás biztosítása. A kormányzati ügynökségek széles skáláját figyelembe véve ezekkel a kérdésekkel most kell foglalkozni, hogy a különböző, inkompatibilis szabványok ne fejlődhessenek egymással párhuzamosan, mert ez hátrányosan hatna a közszolgálati információ- és szolgáltatásnyújtásra.

4.3. Portugália

A "közszektor" egészére nézve nincs nemzeti stratégia. A közigazgatásnak létezik egy honlapja, az Infocid [25], ennek azonban nincsenek metaadattal kapcsolatos jellemzői. Valószínűleg a Nemzeti Könyvtár az egyetlen intézmény, amely letisztult küldetéssel rendelkezik a témában, a bibliográfiai metaadatok kapcsán. Más területeken ismeretlen a "metaadat" fogalma.

A Nemzeti Könyvtár kapcsolatot tart fenn az archívumokkal (különösen a Nemzeti Archívummal), az újságokkal és kiadókkal (különösen az Interneten megjelenőkkel), a közszolgálati TV-hálózattal (RTP), stb. Bár a partnerek visszajelzései kedvezőek, elég kevés gyakorlati eredmény látszik. Ennek legfőbb oka, hogy ezekben a szervezetekben nincs elegendő képzett szakember, akik állandóan és odaadóan foglalkoznának a kérdéssel, még ha legfelsőbb döntéshozói szinteken fel is ismerik a téma jelentőségét.

A Nemzeti Könyvtár a CLIP (Indexnyelvek Szabványosítása Portugálul) [26] kezdeményezésén keresztül tevékenykedik a szabályozott szótárak területén.

5. Következtetések

Az interjúkból és a rendelkezésre álló dokumentációból levonhatók az első következtetések.

Európai szinten a koordináció az IDA programon keresztül megy végbe, az egyedi projektek (pl.: MoReq, ParlML) finanszírozásával. Június óta létrejött a MIREG munkaszakasz, mely az európai metaadat-tevékenységek összehangolását hivatott elérni egy tanácsadó csoport segítségével, melynek tagjait a Bizottság, a Parlament, néhány nemzeti program és a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezés képviselői adják. Bár a szabványok, irányelvek és szabályozott szótárak létrehozásában az Európai Bizottság nem vállal vezető szerepet, mindazonáltal támogatja az e területeken aktív nemzeti és nemzetek közti kezdeményezéseket.

A tanulmányban szereplő országokban a stratégiai megközelítések széles skálájára láthatunk példát. Az Egyesült Királyságban a fejlesztések centralizáltak és egy tágabb e-kormányzati stratégia részét képezik; Írországból van egy központi koordinátor, azonban felelős központi ügynökség (még) nincs; Portugáliában pedig egyáltalán nem alkottak még stratégiát, az elképzelések a Nemzeti Könyvtár intézményi és dolgozóinak egyéni elkötelezettségéből származnak.

A megkérdezett személyek a jól összehangolt nemzeti elképzelések ösztönzésére és fenntartására kulcsfontosságúnak tartják egy országos központi ügynökség létrehozását. Ennek az ügynökségnek az e-kormányzati stratégiák szélesebb keretében kellene működnie, és – ideális esetben – közel kellene állnia a felső döntéshozói szintekhez (például a kormányhoz vagy a miniszterelnök hivatalához).

A helyes megközelítés érdekében széles körű részvételre és anyagi hozzájárulásra lenne szükség, mind ami a kormányzati ügynökségek körét és a közszolgáltatások szintjét (országos, regionális, helyi) illeti, mind pedig a specialisták szakterületének (információtechnológia, információtudomány/könyvtárak) tekintetében.

Az országos projektek minden megkérdezett résztvevője a sikeres indulás fontos hajtóerejének tekinti a metaadat stratégiák kötelezővé tételét a közszolgálatban. A szabványhoz való ragaszkodás kötelezettségét azonban a központi ügynökségnek megfelelő eszközökkel, képzéssel és megvalósítási irányelvekkel kell támogatnia.

A finanszírozás és a költségvetés tekintetében a stratégiák végrehajtásához nem minden esetben áll pótlólagos forrás a kormányzati ügynökségek rendelkezésére. Bármelyik megközelítést is alkalmazzák, minden projekt esetén tisztában kell lenni azzal, hogy a költségtényezők nem csak a rendszerek telepítésével és a (meta)adatok létrehozásával kapcsolatban lépnek fel; a karbantartási és működtetési költségeket szintén számba kell venni.

Az Egyesült Királyságban és Írországból a metaadat-szabvány a Dublin Core-on alapul néhány várható kiterjesztéssel, míg Portugáliában még nem született döntés a szabványról. Az Európai Bizottság fontolgatja a Dublin Core-t, az Európai Parlament pedig már döntött is mellette. A más országból szerzett információk alapján úgy tűnik, hogy a Dublin Core válik széles körben a kormányzati információrendszerek alapjává. Az összes olyan projekt, mely Dublin Core alapú metaadat-szabvánnyal

dolgozik, érdekelt a nemzetközi együttműködésben a szabvány koordinált kiterjesztés-fejlesztésének biztosítására.

Meghatározott területeken (pl.: egészségügy, földrajzi információk) gyakran gazdagabb metaadat-készleteket használnak. Ezekben az esetekben érdemes megfontolni a gazdagabb készletek és a Dublin Core közötti megfeleltetések kialakítását. A nemzetközi együttműködésből itt is előnyök származhatnak.

A szabályozott szótárak területén úgy tűnik, hogy egy széles körű rendszertan vagy kategórialista jelenleg a leginkább megvalósítható alternatíva; sok projekt ezen az alapon is működik.

A többnyelvűség a nemzeti projekteken nem kap nagy hangsúlyt. A nyelvek közötti keresés és fordítás lehetősége a határokon átnyúló szolgáltatások fontos szempontja lesz, ezért az európai együttműködés során ezt is számításba kell venni.

A nemzetközi együttműködés minden megkérdezett személy szerint fontos és a következő három szinten lesz tapasztalható:

- Funkcionális és intézményi szinten az IDA munkaszakasz, a MIREG, az e-Kormányzat európai metaadat keretrendszerének kifejlesztésére össze fogja hozni a nemzeti kezdeményezéseket és szakembereket
- Technikai szinten a CEN/ISSS infrastruktúráját fogják használni a technikai szabványok kifejlesztésére és elfogadására (a Dublini Alapvető Metaadat Elemkészlet és annak kiterjesztései alapján)
- A globális együttműködés a Dublini Alapvető Metaadat Kezdeményezés Kormányzati Munkacsoportján keresztül fog megvalósulni.

6. Hivatkozások

- [1] CEN/ISSS: European Committee for Standardization/Information Society Standardization System. <http://www.cenorm.be/iss/>. A Dublini Alapvető Metaadat Elemkészlettel kapcsolatos munkákról lásd: <http://www.cenorm.be/iss/Workshop/MMI-DC/>
- [2] US National Information Standards Organisation. <http://www.niso.org/>. A Dublini Alapvető Metaadat Elemkészlettel kapcsolatos munkákról lásd: <http://www.niso.org/commitas.html>
- [3] European Commission. Directorate Enterprise. Interchange of Data between Administrations (IDA) Programme. <http://europa.eu.int/ISPO/ida/>
- [4] Irish Public Service. Metadata – Towards a Common Standard. <http://www.gov.ie/metaconsult/>
- [5] UK Office of the e-Envoy. <http://www.e-envoy.gov.uk/>
- [6] European Parliament. ParlML project. <http://www.europarl.eu.int/docman/ParlML>

- [7] Dublin Core Metadata Initiative. <http://dublincore.org/>; Government Working Group. <http://dublincore.org/groups/government/>
- [8] MoReq project. <http://www.cornwell.co.uk/moreq.html>
- [9] Model Requirements for the Management of Electronic Records. <http://www.cornwell.co.uk/moreq.pdf>
- [10] DLM Forum. <http://www.dlmforum.eu.org/>
- [11] European Commission. Informatics Directorate. Informatics Architecture, 1997. http://europa.eu.int/comm/di/arch/arch/index_en.htm
- [12] IDA Programme. IDA Architecture Guidelines. February 2001. <http://ag.idaprog.org/Indis35Prod/doc/242>
- [13] Eurovoc. <http://europa.eu.int/celex/eurovoc/>
- [14] OASIS: Organization for the Advancement of Structured Information Standards. <http://www.oasis-open.org/>
- [15] Conference 'Managing information resources for e-Government'. Brussels, 21-22 June. <http://ag.idaprog.org/Indis35prod/doc/312>
- [16] UK e-Government Interoperability Framework (e-GIF), April 2001. <http://www.govtalk.gov.uk/egif/home.html>
- [17] UK e-Government Metadata Framework (e-GMF), May 2001. http://www.govtalk.gov.uk/documents/e-GIF2/UK_Metadata_Framework_v1.pdf
- [18] UK Online. <http://www.ukonline.gov.uk/>
- [19] UK Government Gateway. <http://www.gateway.gov.uk/>
- [20] Ireland. Web Publication. Report of the Interdepartmental Group. Recommended Guidelines for Public Sector Organisations, October 1999. <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/webpg/guidelines.htm>
- [21] Ireland. Implementing the Information Society in Ireland: An Action Plan. January 1999. <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/infosocactionplan/infosoc.htm>
- [22] Ireland. REACH. <http://www.reach.ie/>
- [23] Ireland. OASIS: On-line Access to Services, Information and Support. <http://www.oasis.gov.ie/>
- [24] Ireland. BASIS: Business Access to State Information and Services. <http://www.basis.ie/>
- [25] Portugal. Infocid. Portal da administração pública portuguesa. <http://www.infocid.pt/>
- [26] Portugal. CLIP: Compatibilização de Linguagens de Indexação em Português. <http://porbase.bn.pt/org/normas/clip.html>

Felhasznált források:

„A Template for Reporting National Legal and Economic Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments”; Sample Country Report: Onsrud, H.J.: Legal and Economic Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments in the United States Of America

Aslesen, Laila: Developments in International Legislation affecting the NMAs”, Working Paper by the legal advisor of the Norwegian Mapping Authority.

A Survey of Government and the Internet. The nest revolution. (2000): *The Economist*. June. 24.

A Survey of the New Economy. Untangling e-economics. (2000): *The Economist*. September. 23.

AGILE, Response to the on-line consultation by DG INFOSO D1

Akteneinsicht- und Informationszugangsgesetz (AIG)

Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.adv-online.de>

Bas C. Kok and Bastiaan van Loenen: Policy Issues Affecting Spatial Data Infrastructure Developments in the Netherlands, 2001, Delft University of Technology, the Netherlands

Bründler, R. (2001): E-Government: Einzug des Internet ins schweizerische und europäische Staatswesen. Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ) Jahrgang 97, 18.sz. 396-401.o.

CNIL – Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés: Journal officiel du 18 juillet 1978. <http://www.cnil.fr> .

Commission initiatives in the field of openness and information.

Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of the Public Sector Information, COM(2001) 607 final

Daalder, Heede, Wiffels, Besselink, Fiestra, van der Wal (1998): The citizen, the administration and community law in The Netherlands (Report for the FIDE Congress in Stockholm, 06.1998. Sociaal economische wetgeving (S.E.W.) 4. s 149-155.o.

Datenschutz und Datensicherheit (DuD) Jahrgang 25, 5. sz 278-281.o.

Di Maio, A. (2001) E-Government Scenario, a Gartner Corporation rendezvényén tartott előadás, Budapest

Di Maio, A. (2001): Implementing E-Government, Policy and Management Issues. a Gartner Corporation rendezvényén tartott előadás, Budapest

„Directive of the Council of the European Union on the legal protection of computer programs”, 91/250/EEC

„Directive of the Council of the European Union harmonizing the term of protection of copyright and certain related rights” OJ 1993 L290/9

„Directive of the Council of the European Union on rental rights and lending rights and on certain rights relating to copyright in the field of intellectual property”, OJ 1992 L346/61

„Directive of the Council of the European Union on the co-ordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission’s” OJ 1993 L248/15

„Directive of the European Parliament and of the Council on the legal protection databases” OJ 1996 L77/20

Dissemination and Pricing Policy of Eurostat, (2000): Luxemburg.

Dr. Forgács Zoltán: A térképészeti adatok díjszabásának európai gyakorlatáról című cikkében. NETT-TÉR-KÉPEK, TÉRKÉPES HÍREK AZ INTERNETEN, PUBLICISZTIKA

eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Publics Sector Information – 2001.10.23. Brüsszel COM (2001) 607 final <http://www.cordis.lu/econtent/psi>.

Electronic Government Action Programme: a more efficient and effective government on the electronic highway (Herijking Actieprogramma Elektronische Snelwegen „Boven NAP”, april 1998, Parliamentary documents, no 6.

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG).

ETeMII White Paper, Accompanying measure to support the setting up of a European Territorial Management Information Infrastructure, 2001.12.14. , <http://www.ec-gis.org/etemii>

EU Directive 96/9/EC of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases

Gegographic Information Policies in Europe: National and Regional Perspectives, EUROGI-EC Data Policy Workshop, Amersfoort, 15 November, 1999

Gellman, R.: The Foundations of United States Government Information Dissemination Policy Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott “Access to Ownership of Public Sector Information” című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA)

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen, vom 27. November 2001.

Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin, 15. Oktober 1999. (GVBl. 1999/45); utolsó módosítás 2001. július 30.

Gola, P. (2001): Informationelle Selbstbestimmung in Form des Widerspruchsrecht

Government Finance Statistics, Manual, IMF 2001.

Government Information Asset Register, <http://www.inforoute.hmso.gov.uk>

Green Paper on Public Sector Information in the Information Society (COM(1998) 585, Brüsszel

Grewlich, W.K. (1999): Governance in „Cyberspace“, Access and Public Interest in Global Communications The Hague/London/Boston Kluwer Law International.

Hattenberger, D. (2001): Der virtuelle Behördenweg-Einzelne rechtliche Aspekte des e-government-dargestellt auf der Grundlage der österreichischen Rechtsordnung. Datenschutz und Datensicherheit (DuD) 25., 9. sz. 539-545.o.

Havasi Béláné (2001): Az Európai Unió intézményeinek (EU-Bizottság) hírközléssel kapcsolatos információgyűjtési mechanizmusa, Budapest.

<http://eurogi.org>

<http://ncgi.nl>

<http://snig.cniq.pt>

<http://www.bev.gv.at>

<http://www.citu.gov.uk/moderngov.htm>

<http://www.cordis.lu/econtent/>

<http://www.cso.ie>

<http://www.eiendomsinfo.no/>

<http://www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm>

<http://www.irlgov.ie./gsi>

<http://www.irlgov.ie./osi/>

<http://www.irlgov.ie.landreg/>

<http://www.istat.it>

<http://www.jrc.cec.eu.int/jrc/index.asp>

<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>

<http://www.megrin.org>

<http://www.nettuno.it/fiera/igmi/igmit.htm>

<http://www.ngdf.org.uk/>

<http://www.nls.fi/ptk/aineistot/>

<http://www.ravi.nl/>

<http://www.ravinl/clearing.html/>

http://www.sai.jrc.it/gi_gis.htm

<http://www.ssb.no/>

<http://www.staat.modern.de/>

<http://www.statkart.no/>

<http://www.tcd.ie/Geography/GIS/Geoid/>

<http://www.UKGovTalk> website-on.

Kataga Bt. (2001): Az állami külkereskedelmi adatvagyona – különös tekintettel az Intrastat magyarországi bevezetésének perspektíváira, Budapest.

Kataga Bt. (2001): Az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívái, különös tekintettel az állami adatavagyon hasznosítási rendszere kidolgozásának időszükségletére, Budapest.

Kucsko, G. (2001): Öffentlicher E-Content und Urheberrecht. *Ecolex – Fachzeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 9.sz. 681-685.o.

Kugelmann, D. (2001): Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers : Grundlagen und verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu Informationen der Verwaltung. *Aussi: Habil.-Schr.-Universität Mainz, 1999/2000, Jus publicum : Beiträge zum öffentlichen Recht ; Bd. 65, Mohr Siebeck, Tübingen.*

Lásd „European Developments in the Legal Protection and Commercialisation of Official Geographical Data”, a Survey within Cerco, SOGI – Report December 2000

Leonard, John: „Europe’s official mappers – Quo vadis?”,
http://www.cerco.org/reports/pargue_FIG_paper.html

Löffler, E. (2001): Governance-die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmo-
dernisierung. *Verwaltung und Management (Nomos, Baden-Baden)*
Jahrgang 7. 4. sz 212-215.o.

Lutterbeck, Bernd: Informationsfreiheitsgesetz in Brandenburg, ein eint-
scheidender Schritt in die Informationsgesellschaft, Universität Berlin,
<http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/029>

Mayer- Schönberger, V (2001): *Information und Recht: Vom Datenschutz bis zum Urheberrecht: Praxisbezogene Perspektiven für Österreich, Deutschland und die Schweiz.* Wien/New York. Springer Verlag.

Pira International Ltd, University of East-Anglia, and Knowledge Ltd., 2000
Commercial Exploitation of Europe’s Public Sector Information. Luxembourg: EC DG
INFSO.

Prins, C.: Access to Public Sector Information: In Need for Constitutional Recognition? Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott "Access to Ownership of Public Sector Information" című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA)

„Proposal for a Council Decision approving the Council of Europe Convention relating to copyright and neighbouring rights in the framework of transborder broadcasting by satellite” COM (96)6, OJ 1996 C 164/3

Raab, Ch. D. (2001): Privacy Issues as Limits to Access. Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott "Access to Ownership of Public Sector Information" című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA)

„Report on Community Policies and Spatial Planning”, Working Document of the Commission Services, <http://europa.eu.int>

Richtlinie über Entgelte für die Lieferung und Nutzung digitaler geotopographischer Informationanen der Landesvermessung., <http://www.adv-online.de>

Schartum, D.: What should access legislation be like in the future ? – possible structures for access legislation. Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott "Access to Ownership of Public Sector Information" című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA)

Schwarz, W. (2001): Öffentlicher E-Content und Verfassungsrecht. *Ecolex-Fachzeitschrift für Wirtschaftsrecht* , 9. sz. 709-711.o.

SDI Cookbook project, <http://www.gsdi.org>

Somogyi, D. (2001): Az EU-Bizottság irányelv-javaslat a az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak a személyi adatok feldolgozására és magánjellegének védelmére az elektronikus hírközlési szektorban. Budapest.

Stewart, A. - Hurst, P. R. (1999): *The Limits of Trust, Cryptography, Governments, and Electronic Commerce*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International.

Summary of Comments on the Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM (1998)585

Technisches Regelwerk für den Datenaustausch von Rasterdaten der Topographischen Karten, Bearbeitet von der Ad-hoc.Gruppe Datenaustauschformate, Stand 13. Juni 2001

The OECD fiscal transparency guidelines, PUMA/SBO(2000)6

Towards a strategy for geographic information in Europe, A Consultation Paper, 14 Oktober, 2000; <http://www.eurogi.org/geoinfo/eurogiprojects/strategy.pdf>

Transforming Access to Government Through Information Technology. (2000): President's Information Technology Advisory Committee. Washington D.C., September.

Tullo, C.: Policy Arrangements on the Licensing of UK Government Information. Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott "Access to Ownership of Public Sector Information" című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA).

U.S. Freedom of Information Act ; Open Records Laws, Copyright Act

Viefhues, W. (2001): Elektronischer Rechtsverkehr – rechtliche Aspekte und organisatorische Auswirkungen, Computer und Recht 8. sz. 556-563.o.

Volman, I. (2001): Access to and exploitation of public sector information, előadás a Előadás a Bécsben 2001. december 7-én megtartott "Access to Ownership of Public Sector Information" című nemzetközi szimpóziumon. Szervező: Institute of Technology Assessment (ITA)

Wägenbaur, B. (2001): Der Zugang zu EU-Dokumenten-Transparenz zum Anfassen. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 22. 680-688.o.