

Alasdair Roberts

SZERVEZETI PLURALIZMUS A KÖZIGAZGATÁSBAN ÉS AZ INFORMÁCIÓHOZ VALÓ JOG*

A közszféra közelmúltbeli átalakítását a közszolgálatnak szentelt új szervezeti formákkal való kísérletezési kedv jellemezte. Nagy, több funkciót ellátó kormányzati szerveket szakosított intézményekre osztottak, amelyeket szerződészerű kapcsolat fűz a végrehajtható hatalomhoz. A kormányzaton belüli egyes funkciókat állami tulajdonban lévő vállalatokra ruházták át, amelyeket néhány esetben privatizáltak is. Más tevékenységek végzésével profitorientált és nonprofit magáncégeket, vagy külön erre a célra létrehozott hibrid szervezeteket bíztak meg, amelyek bizonyos szempontból „magánnak”, más szempontból „közigazgatásinak” tekintették magukat. Némely közszolgálati teendő esetében a kormány lemondott minden felelősségről, és helyette inkább olyan piac kialakítását választotta, melyet magáncégek alkotnak, és amelyeknek egyáltalán nincs szervezeti vagy szerződéses kapcsolata a kormánnyal.¹ Az átalakítás mögött álló filozófia merőben pragmatikus és nyitott a kísérletezésre. Anthony Giddens szavaival ez a „szervezeti pluralizmus” elmélete.²

Ennek a gyakorlatnak az elterjedése azonban aggodalmakat is szült a közérdeket meghatározó és megvalósító eszközök feletti ellenőrzés erodálódásával kapcsolatban. A kritikusok amiatt aggódtak, hogy a politikai vezetők kevesebb hajlandóságot mutatnak majd a felelősségvállalásra a független vagy szerződéses viszonyban álló szervezetek által okozott hivatali visszaélésekért, és hogy a „közszolgálati erkölcsiség” üzleti szellemmel való helyettesítése a pártatlanság, becsületesség és feddhetetlenség iránti közömbösséget okozhat. Mások attól tartottak, hogy a magáncégek kikerülhetnek az alkotmányos garanciákat vagy a közigazgatásra vonatkozó egyéb törvényi szabályozásokat, illetve hogy hatalmi helyzetükből fakadóan ezek az új típusú szervezetek a közigazgatás területén túlságosan nagy befolyást biztosítanak a megerősödött érdekcsoportoknak.

Ezekhez az aggodalmakhoz kapcsolódik egy másik is, ami az információhoz való joggal kapcsolatos, amely lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy betekinthessenek a közintézményekben tárolt információkba. Az elmúlt harminc évben az informá-

cióhoz való jogot biztosító törvények gyorsan meghonosodtak a fejlett demokráciákban, és legfőbb alapelvük – a közigazgatás áttekinthetősége – a jó közigazgatás alapszabályaként rögzült.³ Mindemelllett az átstrukturálás aláásta számos, az információhoz való hozzáférést biztosító törvény hatékonyságát. Ezek a törvények eredetileg kormányzati közigazgatási egységekre vonatkoztak, vagy olyan szervezetekre, amelyek szorosan kapcsolódtak ezekhez az egységekhez. Amikor ezeket kvázi kormányzati vagy magáncégek váltották fel, a törvények hatóköre lecsökkent. Manapság számos közigazgatási funkciót olyan szervezetek látnak el, amelyek nem felelnek meg a kormányzati szervek számára előírt átláthatósági követelményeknek. Nincs konszenzus abban, mi volna a probléma megoldása. A jelenlegi törvények igen változatosak a széttagolt közigazgatás számos összetevőjének kezelését illetően. A válaszoknak ez a sokfélesége az információs jogokra vonatkozó törvények valódi hatóköréről alkotott elképzelésekben rejlő mélyebb zavarodottság bizonyítéka is lehet.

Ennek az írásnak a célja, hogy megadja az információhoz való jog elismertetésével kapcsolatos kérdések megoldásának kereteit. Amellett érvel, hogy az információhoz való jogot általában el kell ismerni ott, ahol a szervezeti átláthatatlanság az állampolgárok alapvető érdekeit sértené. Valójában ez a logika bizonyíthatóan megalapoz számos, már meglévő információs jogot, mint amilyen a fizikai és gazdasági biztonsághoz, a magántitok megőrzéséhez való jog vagy a szavazati jog. Az átláthatóság követelményei arra is szolgálhatnak, hogy az állampolgárok számára lehetőség nyíljon bizonyos alapvető érdekeknek mint alapjogoknak az érvényesítésére. Az információhoz való jogok ilyen megközelítése, mint maga a strukturális pluralizmus elmélete is, alapvetően pragmatikus és nyitott a kísérletezésre. Elveti a magán- és közszféra megkülönböztetésének klasszikus liberális hangsúlyozását, felismeri, hogy az alapjogokat sértő hatás egyformán származhat mindkét szférából, és ott építi ki az információhoz való jogokat, ahol ilyen veszélyek lehetősége felmerül.

* Az írás angol nyelvű eredeti változata hozzáférhető a <http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/> webhelyen.

ELTÉRŐ MEGOLDÁSOK

Az információszabadságra vonatkozó törvények nagyon eltérően kezelik a régi közszféra átalakításakor született új szervezeti formákat. A törvényi szabályozás ilyen különbségei azt mutatják, hogy a politikai irányelvek kidolgozói előtt álló kihívás nem pusztán politikai szándék kérdése. Ha a politikai döntéshozóknak szándékában lenne kibővíteni az információszabadságot biztosító jogokat garantáló törvények hatókörét, azt nyilván meg is tehetnék. Ezzel szemben a válaszok sokszínűsége egy alapvetőbb kérdés megválaszolatlanására irányítja a figyelmet: milyen feltételek mellett kívánatos az információhoz való jog elismerésének kiterjesztése?

Figyelemre méltó az a zavarodottság, amely az új szerkezeti pluralizmusra adott törvényhozói reakciókat jellemezte, különösen ha azzal a konszenzussal hasonlítjuk össze, amely a központi kormányzati intézmények törvényi szabályozására vonatkozott, azokra a minisztériumokra vagy kormányzati szervekre, amelyek közvetlenül a kabinet tagjainak tartoznak elszámolással, amelyeket közvetlenül a költségvetésből finanszíroznak, és amelyeket számos más általános igazgatási előírás szabályoz.⁴ Ezeket tipikusan olyan intézményeknek tekintik, amelyeknek alapvető szerepük van a politikai irányelvek meghatározásában, azaz a „kormányzásban”.⁵ Ezek a központi intézmények szinte mindig szerepelnek az információszabadságot biztosító törvényekben, bár a különösen kényes információkra vonatkozóan korlátozások is előfordulnak. Az állampolgároknak jogukban áll független bíróság előtt panaszt tenni, amennyiben az információhoz való hozzáférést megtagadnák tőlük.

Állami tulajdonban lévő társaságok

Amint kilépünk a közszférából, a konszenzus hamar megszűnik. Például jelentős eltérések tapasztalhatók a kormányzati tulajdonban levő vállalatok kezelése terén. A kanadai kormány kivette a legjelentősebb vállalatokat az információhoz való jogról szóló 1982-es törvény (Access to Information Act) hatálya alól, és ellenállt a képviselők⁶ és az információszabadság javaslatainak, hogy a törvényt terjesszék ki az összes szövetségi szervezetre. A másik végletet az Egyesült Államok képviseli, amely az összes vállalatra kiterjesztette az információ szabadságáról szóló, 1974-es törvény (Freedom of Information Act) hatályát.⁸ Új-Zéland szintén belefoglalta az állami tulajdonban levő vállalatokat a hivatalos információkról szóló 1982-es törvényébe (Official Information Act), és ezt a döntést a törvény többszöri felülvizsgálata során is megerősítették.⁹ Számos jogrendszer a közélet választot-

ta.¹⁰ Az ausztráliai információszabadságtörvény (Freedom of Information Act) közelmúltbeli felülvizsgálata kimutatta, hogy „nem volt olyan általános elv vagy eljárás”, amely alapján az információhoz való jogot az ausztrál kormányzati vállalatokra, társaságokra vonatkoztatták volna: némelyeket teljes egészében, másokat részben vontak be, megint másokat kizártak a törvény hatálya alól.¹¹

Kvázi kormányzati szervezetek

Jelentős bizonytalanság tapasztalható a kvázi kormányzati szervezetek, azaz az olyan intézmények megítélésében, amelyek fontos közszolgálati feladatokat látnak el, de vezetési szerkezetük alapján a magánszféra és a központi kormányzati szervek közötti „szürke zónába” tartoznak.¹² Sok amerikai törvény nem sorolja a kvázi kormányzati szervezeteket a kormányzati szférába. A törvénytől való elhatárolás érdekében ezek a szervezetek csak akkor lesznek besorolhatók a szövetségi információszabadságot biztosító törvény (Freedom of Information Act) hatálya alá, ha napi működésük során „érdemi szövetségi irányítás” alatt állnak.¹³ Egy adott szervezetnek olyan intézményekkel mutatott szoros szerkezeti hasonlósága, amelyek vitathatatlanul a törvény hatálya alá esnek, a kormányzati irányítás bizonyítékául szolgál.¹⁴ Ugyanakkor egy közelmúltbeli bírósági döntés amellel érvel, hogy a törvény egyáltalán nem foglalja magában a „kvázi közszolgálati vagy kvázi kormányzati” szervezeteket.¹⁵ A bíróságok sok tagállami szintű információszabadságtörvény esetében is hasonló megközelítést alkalmaztak.¹⁶

Számos más jogrendszer kevésbé konzervatív. Ezek információszabadságot biztosító törvényei megelégszenek egyetlen strukturális kritérium teljesítésével – ahelyett, hogy ezek kombinációját vagy a kormányzati irányítás egyéb bizonyítékát követelnék – ahhoz, hogy eldöntsék, egy adott intézmény a törvényi szabályozás alá tartozik-e. A kentuckyi törvény például a hatálya alá tartozónak tekinti az összes olyan intézményt, amelynek költségvetési bevételeiben egynegyednél nagyobb rész állami vagy önkormányzati forrásból származik.¹⁷ A missouri szabályozás minden olyan szervezetet érint, amely törvényi felhatalmazás alapján adókedvezmények nyújtására jogosult.¹⁸ A quebeci törvény minden olyan testületre vonatkozik, amelynek alaptörvénye köztulajdonban van,¹⁹ míg a manitobai kiterjed minden szervezetre, melynek vezetőségét a kabinet jelöli ki.²⁰ Az ausztrál szabályozás minden olyan testületet hatálya alá von, amelyet törvényi vagy rendeleti úton „közcélokra” hoztak létre – ami egy igen széles értelemben vett követelmény.²¹

Más törvények meg sem kísérik meghatározni azokat a tulajdonságokat, melyek alapján egy szervezetet az információszabadságot biztosító törvény hatálya alá lehetne sorolni. Ehelyett inkább olyan jegyzékekre támaszkodnak, amelyek megnevezik a törvény által érintett szervezeteket. Ezek a törvények a kormányzat megítélésére bízzák, hogy a kvázi kormányzati szervezetek a törvény hatálya alá tartozzanak-e. Új-Zéland például liberális elvek alapján állította össze jegyzékét, olyan szervezeteket is beemelve, amelyeket a kanadai listáról kihúztak.²² Valójában a kanadai kormányt számos kritika érte, amiért elzárkózott sok, a nemzeti közszolgálat átszervezése során létrehozott új kvázi kormányzati szervezet besorolásától.²³

Az állammal szerződő szervezetek

A kvázi kormányzati szervezetek árnyékában növekszik azoknak a magánkézben lévő vállalatoknak a száma, amelyek szerződéses viszonyban állnak a kormánnyal, és ennek alapján nyújtanak szolgáltatásokat vagy állítanak elő termékeket. A szerződő fél teljesítményéről keletkezett információkat kezelheti a szerződést kötő kormányszerv vagy maga a szerződéses vállalat. A kormányzatok általában külön kezelik ezt a kétféle információforrást, és az esetek többségében liberálisabbak a szerződő kormányszerv által tárolt adatok tekintetében, bár az információk nyilvánosságra hozatalára mindkét esetben többféle eljárás létezik.

Minden információszabadságot biztosító törvény leszögezi, hogy a kormánynak joga van visszatartani olyan bizalmas információkat, amelyeket vállalatok szolgáltatnak kormányszerveknek, hivataloknak, ideértve a szerződés megkötéséről vagy a tárgyalásokról szóló információkat. De ezek a törvények abban már nagyon is különböznek, hogy milyen körülmények mellett tekintik megengedhetőnek az információszolgáltatás megtagadását.²⁴ Néhányuk – köztük a kanadai szövetségi törvény, együtt számos tagállami szabályozással – arra kötelezi a kormányzatot, hogy utasítsa el a betekintést a bizalmas gazdasági információkba, még akkor is, ha ezek nyilvánosságra hozatala nem okozna kárt a szerződéses feleknek. Más törvények kevésbé korlátozó jellegűek, és csak akkor köteleznek titoktartásra, ha az információk felfedése károkat okozna a szerződő vállalatoknak.²⁵

Általában a bizalmas gazdasági információk egy típusa, az „üzleti titok” még ezekben az esetekben is visszatartandónak minősül, tekintet nélkül a károkozás lehetőségére²⁶ – jóllehet a fogalom meghatározásában vannak alapvető különbségek.²⁷ Némely törvény megengedi a megszorítás feloldását, ha az in-

formáció nyilvánosságra hozatala nagyobb közösségi haszonnal jár. Mások csak akkor engedik a megszorítástól való eltekintést, ha annak fenntartása meghatározott közösségi érdekeket veszélyeztet, mint például a közegészségét vagy a közbiztonságát, míg megint mások egyáltalán nem teszik lehetővé a korlátozás feloldását.²⁸

Ezt a törvényi zűrzavart tovább súlyosbítja a kormányzatoknak a szerződések tárgyalásakor mutatott változatos gyakorlata. A hatóságok választhatják azt a megoldást, hogy a szerződésekbe olyan záradékokat helyeznek el, amelyek az információk visszatartására kötelezik a szerződéses cégeket, vagy épp ellenkezőleg, az információszabadságot biztosító törvényekkel akadályozhatják meg az információk visszatartását. Nyugat-Ausztrália kormánya nemrégiben azzal büszkélkedett, hogy úttörő vállalkozásként, elsőként jelentette meg a Corrections Corporation of Australia nevű céggel magánbörtön üzemeltetéséről kötött szerződését az interneten.²⁹ Az ausztrál Victoria állam magatartása jellemzőbb: mindaddig nem hozta nyilvánosságra börtönszerződéseit, amíg a bíróság nem kötelezte erre.³⁰ Victoria kormányának bevett gyakorlata volt, hogy bizalmasági záradékokat szerkesztett szerződéseibe, amelyek azt a célt szolgálták, hogy később megakadályozzák a szerződés részleteinek az információszabadságot biztosító törvények segítségével történő felfedését.³¹ Más kormányzatok, mint például az ausztrál Queensland³² és Skócia,³³ szintén elutasították börtönszerződéseik részleteinek nyilvánosságra hozatalát.

Ezeket az információkat maguk a szerződéses cégek is különféle módokon kezelik. Az információszabadságot biztosító régebbi törvények általában nem vonatkoztak a szerződéses cégek nyilvántartásaira, kivéve akkor, ha az állami irányítás és ellenőrzés olyannyira szoros volt, hogy ezek a nyilvántartások gyakorlatilag teljes kormányzati ellenőrzés és felügyelet³⁴ alatt álltak, vagyis, az Egyesült Államok információszabadságot biztosító törvényének szavával, „hatósági dokumentációnak”³⁵ minősültek. Némely esetben a kormánynak lehetősége volt olyan kikötésekről tárgyalni, amelyek lehetővé teszik a betekintést a szerződéses cég által tárolt információkba.³⁶ Mindemellett ennek a megközelítésnek egyértelmű korlátai vannak. Szerződő félként csak a hatóság élhet jogorvoslattal, ha ezek a feltételek nem teljesülnek; a hatóság pedig kevésbé érdekelt betartásukban.³⁷

Más törvényi szabályozások jobban kiterjesztik a szerződéses cégek kötelezettségeit. A szerződéses cégek által kezelt információk nyilvánosságra hozatalának egyik eszköze, hogy ezeket az információkat a szerződést kötő hatóság kezelésébe adják, amelyek

így már az információszabadságot biztosító törvény hatálya alá esnek.³⁸ Egy másik módszer úgy kezeli a szerződéses cégeket, mintha kormányzervek lennének, amelyek önmaguk is felelnek a törvényi kritériumok betartásáért. Két amerikai állam – Florida és Rhode Island – törvénye kiterjed minden olyan „üzleti egységre, amelyek valamely hatóság megbízásában állnak”.³⁹ Mindemellett ezeket a törvényeket komolyan bírálták: a floridai bíróságok amellet érveltek, hogy a szerződéses cégeknek „több szállal is kötödniük kell a kormányhoz”, ami igazolja az információkhoz való szabad hozzáférést.⁴⁰ Missouri a szerződött cégekre is kiterjeszti a törvény hatályát, ha a cégek elsődleges célja, hogy a kormányzattal kössenek szerződéseket.⁴¹

1999-ben Nyugat-Ausztrália szintén kiterjesztette a kormányzervek fogalmát az összes szerződéses cégre és azok alvállalkozóira.⁴² Az Egyesült Királyságban és Skóciában azok a szerződéses cégek, amelyek „a kormányzat megbízásából látnak el feladatokat”, a közelmúltig az információhoz való hozzáférést szabályozó közigazgatási törvények hatálya alá tartoztak.⁴³ Az új angol szabályozás és a skót törvénytervezet már körültekintőbben jár el. Ahelyett, hogy általános követelményeket támasztana, mindkét törvényi szabályozás a kormány megítélésére bízta, hogy a törvény hatálya alá tarozónak tekinti-e a közigazgatási funkciókat ellátó szerződéses cégeket.⁴⁴ Másrésztől a kormányzat képviselőit pusztán arra kötelezik, hogy kerüljék el a túlságosan szigorú titkosítási záradékok beiktatását a szerződések tárgyalásakor.⁴⁵ Ugyanakkor egy lényeges kivétel is van ezen irányelv alól: minden személyt vagy szervezetet, amely a nemzeti egészségügy finanszírozta orvosi szolgáltatást nyújt, automatikusan a törvény hatálya alá tartozónak tekint.⁴⁶

A magánszektor

Az is elvárható, hogy az állampolgárok hozzáférjenek azokhoz az információkhoz, amelyeket olyan szervezetek kezelnek, amelyeknek nincs szervezeti vagy szerződéses kapcsolata a kormányzattal. Pontosan azért nevezzük ezt *magánszektor*nak, mert csak különlegesen indokolt esetben fogadjuk el rá vonatkozóan az átláthatóság követelményét. A törvényalkotói gyakorlatok lényeges eltérést mutatnak a magánszféra ilyen felfogásának felfüggesztését illetően. Például több kormányzat is elismeri az állampolgárok jogát arra, hogy megkapják és módosítsák a magáncégek által gyűjtött személyes információkat. Az üzleti titoktartáson ütött szűk rés, amelyet a magánszférába való méltánytalan és igazolatlan behatolás visszaszorításával igazolnak, ma az Európai Unióban és Kanadában is engedélyezett. Ezek a törvények általában lehető-

vé teszik a hozzáférést bármely magáncég által tárolt személyes információhoz. Ezzel szemben a személyes adatok elérésének joga az Egyesült Államokban kevésbé biztosított. Az amerikai törvények korlátozottabb hozzáférést biztosítanak, és csak meghatározott típusú személyes adatokhoz, mint amilyenek például a magánszektorban kezelt banki információk vagy az oktatási nyilvántartások.⁴⁷

Más országok jobban kiterjesztik a magáncégek által kezelt személyes információkhoz való hozzáférést. Dél-Afrika 2002-ben hatályba lépett, információszabadságot biztosító törvénye (Promotion of Access to Information Act) fogatosít egy, az ország 1996-os alkotmányában foglalt biztosítékot, mely szerint az állampolgároknak joguk van betekintést nyerni olyan személyes információkba, „amelyek bármely joguk védelméhez vagy gyakorlásához szükségesek”.⁴⁸ Szemben a hozzáférést biztosító más törvényekkel, a dél-afrikai megkívánja, hogy az állampolgárok meghatározzák azt a jogot, amely akkor sérülne, ha a magáncég nem járulna hozzá a kérdéses információ átadásához.⁴⁹ Ugyanakkor a bíróságok liberálisnak látszanak azon jogok megállapításánál, amelyek veszélyeztetése már indokolná az üzleti titok megsértését.⁵⁰ Más törvények némely magánszervezettel szemben ennél szélesebb körű átláthatósági követelményeket is állíthatnak. A brit információs törvény tartalmazza annak megfontolását is, hogy egy cég „közzolgálati jellegű feladatokat” lát-e el, ami olyan hozzáférési jogot eredményez, amelyet további jogokra való hivatkozással nem kell alátámasztani.⁵¹ Ehhez hasonlóan egy jamaicai törvénytervezet szintén bevonja azokat a cégeket, amelyek lényegi közzolgálati funkciókat látnak el vagy monopóliumhelyzetben vannak a piacon.⁵²

A HAGYOMÁNYOS ÉRVEK GYENGÉI

A kormányzati és magánkézben lévő szervezetek szürke zónájára vonatkozó törvények változatossága azt mutatja, hogy az átláthatósági kritériumok megállapításának problémája nem pusztán technikai kérdés. Ha bármely kormányzat úgy döntene, hogy a kvázi kormányzati vagy a magáncégek egy bizonyos csoportjára vonatkoznak a hozzáférési követelmények, nem sok erőfeszítésébe kerülne, hogy más országok igazságszolgáltatásában már használatban lévő, működőképes irányelveket találjon. A törvényalkotók előtt álló kihívás inkább filozófiai, semmint technikai. Az a tény, hogy a törvényi szabályozások ilyen nagy mértékben különböznek, inkább a hozzáférési törvények határainak meghúzása mögött levő zűrzavarra hívja fel a figyelmet.

Ugyanez a zavar tapasztalható azokban a vitákban, amelyek az átszervezés során meggyengített hozzáférési törvények körül zajlottak. A nyitottság szószólói jellegzetesen két érvet hoztak fel amellet, hogy a régi információs törvényeket az új, a szürke zónában levő cégekre is alkalmazni lehessen. Az első a származási helyből indul ki: mivel egy mostanra privatizált feladatkörre valaha vonatkoztak a hozzáférési követelmények, ennek a jövőben is így kell lennie. Ez az érve az angol törvényhozókat arra ösztönözte, hogy a nemrégiben privatizált szervezeteket is a törvény hatálya alá tartozónak minősítse.⁵³ Néhány amerikai állam bírósága hasonló érvekre támaszkodott, nagyobb hajlandóságot mutatva olyan cégek besorolására a törvény hatálya alá, amelyek korábban jellemzően kormányzati szervek által ellátott feladatokat végeztek.⁵⁴ Az Egyesült Államokban az információszabadságot biztosító törvények hatóköréről való ilyen gondolkodást nagyban befolyásolja az alkotmánybíráskodásról vallott domináns álláspont, amely szerint a kvázi kormányzati szervezetek az alkotmánynak vannak alávetve, amennyiben olyan funkciókat látnak el, amelyek „hagyományosan a kormányzat előjogai közé tartoztak”.⁵⁵ A származási helyre alapozó érvek erősebbek olyan esetekben, amikor egy szektort csak részben privatizáltak, és egyszerre tartalmaz olyan kormányzati összetevőket, amelyekre vonatkoznak az információszabadság kritériumai, illetve olyan más összetevőket, amelyekre nem. Következetlenségnek tűnik megengedni egy új, magánkézben levő iskola vagy börtön esetében, hogy a titkosság előnyeivel működjön, míg a régebbi, a kormányzat által működtetett hasonló intézményre a továbbiakban is vonatkoznak a nyitottság követelményei.⁵⁶

A „származási” érve több szempontból is elégtelennek bizonyul. Először is, minden elvi alapot nélkülöz: az érve nem szolgáltat mást, mint pusztán a történelem súlyát annak megindoklásához, miért őrizzük meg az átláthatóság kritériumát a privatizált szervezetek esetében is. Ezen túl a történelem téves értelmezésére alapoz. Mint a „közigazgatási feladat” teszt bírálói megjegyezték, kevés olyan feladatkör van, amelyet az idők folyamán ne töltött volna be magánszervezet.⁵⁷ Ez még olyan „központi” feladatokra is igaz, mint a büntetés-végrehajtás,⁵⁸ a honvédelem vagy az adók beszedése.⁵⁹ Talán éppen a kormányzati aktivitás jelenlegi időszaka tekinthető történelmileg rendellenesnek, amely nagyrészt a kormányzati szervek által közvetlenül nyújtott szolgáltatásokra támaszkodik. A hasonló feladatokat ellátó magáncégekkel és

kormányzati szervekkel való eltérő bánásmód sem mozdítja elő az információszabadságot biztosító törvények hatályának kiterjesztését. Mindez könnyen szolgálhat egy olyan érve alapjául is, melynek a segítségével csökkenteni lehet a kormányzati szervekre vonatkozó átláthatósági követelményeket, főleg amikor a két szektor szolgáltatásai egymással versenyeznek.⁶⁰

A második módszer az átláthatósági követelmények megvédésére a szürke zónához tartozó szervezetek esetében a szervezeti vagy irányítási hasonlóságokon alapul. A kvázi kormányzati szervezeteknek is az információszabadságot biztosító törvények hatálya alá kell tartozniuk, mondja ez az érvelés, ha szervezeti tulajdonságaik közösek a hagyományos államigazgatási szervekkel, vagy ha államigazgatási szervnek kinevezési jogai vannak az adott kvázi kormányzati szervezetben, továbbá ha költségvetési támogatásban részesül. Mint azt az előző fejezet bemutatta, számos információszabadságot biztosító törvény erre a kritériumra támaszkodik a hozzáférési jogok határainak meghúzásánál.⁶¹ Mindemellett ez a megközelítés sincs kellően megalapozva: nem magyarázza meg, *miért* lehet fontos a hozzáférési jogok megőrzése az adott esetben. Ehelyett arra az előfeltevésre támaszkodik, hogy indokolt a központi közigazgatási szervek esetében a hozzáférési jogok biztosítása, és hogy ugyanezek az indokok érvényesek a szürke zónába eső szervezetekre is, amelyek ezekhez a kormányzati szervekhez hasonlóak, illetve közvetlenül azok irányítása alatt állnak. Ez a megközelítés semmit sem mond arról, vajon az átláthatósági követelményeknek vonatkozniuk kell-e olyan szervezetekre, amelyek szerkezetileg nem hasonlíthatók össze a kormányzati szervekkel és nem is azok irányítják őket.

A strukturális formalizmusra való támaszkodás igényének ambivalens voltára hívja fel a figyelmet a bírói felülvizsgálatról most készülő brit törvény. A brit bíróságok hagyományos álláspontja, hogy a közigazgatási hatóságok döntéshozatalaiknál csak akkor kötelezhetők a természetes igazságosság elvének tiszteletben tartására – amely magában foglalja az információk nyilvánosságra hozatalának korlátozott követelményét is⁶² –, ha azok törvényes hatalmukkal élve jártak el. Mostanában viszont a bíróságok már a magánszervezetekre, például az olyan hivatásos önszabályozó szervezetekre is kiterjesztik ellenőrzési jogkörüket, amelyek jelentős, de nem törvény által rájuk ruházott hatalmat gyakorolnak. Úgy tűnik, az új megközelítés, állapítja meg Murray Hunt, azokra a következményekre alapozza

a bírósági felülvizsgálat érvényességét, amelyek a hatalomgyakorlásból származnak, illetve azon érdekek természetére, amelyekre az hatással volt, semmint annak a forrásnak a tisztán formális vizsgálatára, ahonnan ez a hatalom származik.⁶³ Maga Hunt úgy érvel, hogy a bírósági felülvizsgálat hatáskörének meghatározásakor a lényeges szempontok között kell szerepelnie „az adott szervezet döntései által érintett érdekek természetének, az adott döntések által az adott érdekekre gyakorolt hatás komolyságának, valamint annak, hogy az érintett érdeket képviselőnek van-e valódi választási lehetőségük azon kívül, hogy alávessék magukat az adott szervezet döntésének, illetve azon körülmények természetének, amelyek közt a szervezet működik. A parlament be nem avatkozása [...] vagy az, hogy a szervezet az állami támogatás szabályozási hálózatába épül, nem lehet releváns [...] A jogok és érdekek befolyásolására képes intézményi hatalom meglétének önmagában is elégséges indoknak kell lennie, hogy ennek a hatalomnak a gyakorlását a Legfelső Bíróság felügyelete alá vonják.”⁶⁴

Ehhez hasonló megközelítés található Nagy-Britannia új emberi jogi törvényében, amely az egyének számára jogorvoslatot biztosít az Emberi jogok európai egyezményében foglalt jogok megsértése esetén. A törvény nem ragaszkodik a szervezeti formásokhoz, és ezzel kiterjeszti a kötelezettségeket a közzsalgálati funkciókat ellátó magánszervezetekre is.⁶⁵

AZ INFORMÁCIÓ VISSZATARTÁSA ÁLTAL OKOZOTT KÁROK

Ami viszont valóban szükséges, az a hozzáférési törvény határaitra vonatkozó olyan érvelési mód, amely világos kijelentésekre épít azzal kapcsolatban, milyen előnyökkel járna az átláthatóság növelése. Egy még jobb módszer az átláthatatlanság káros hatásaira koncentrálna – azaz azokra a károokra, amelyeket az információ visszatartása okozna. Különösen azokra a sérelmekre, melyek az állampolgárok alapvető jogait érnék, még pontosabban azokat, amelyek az általánosan elismert emberi jogokhoz kötődnek.⁶⁶ Egy ilyen megközelítés alapján az átláthatóság védelmezői kötelesek lennének – tekintettel bármely szervezeti titoktartási kötelezettségre – választ adni két alapvető kérdésre: először, hogy jelent-e veszélyt a legfontosabb érdekekre nézve, ha az átláthatóság nem biztosított; másodsor azt, hogy ez a veszély jelentős-e. Ezek a kérdések nyilvánvalóan és lényegesen különböznek a szervezet felépítésének vagy származtatásának hagyományos vizsgálatától.

Némely esetben a hozzáférési jogok és az állampolgárok alapvető érdekei közötti kapcsolat nyilvánvaló. Vegyük például a személyes biztonsághoz való jogot, és közvetve a személyes biztonság fenyegetésére vonatkozó információkhoz való hozzáférés jogát. Ezt a logikát alkalmazta nemrégiben egy kanadai bíróság, amikor megállapította, hogy a rendőrség köteles információt szolgáltatni a személyes biztonság fenyegetettségéről, és ennek a kötelezettségnek az alkotmányban elismert személyes biztonsághoz való jog az alapja.⁶⁷ Az Emberi Jogok Európai Bírósága hasonló érvelést fogadott el 1998-ban, a Guerra-ügyben hozott döntésekor, melyben azt a következtetést vontta le, hogy az olasz kormány igazolatlanul sértette meg a manfredonai lakosok „testi épségét” azzal, hogy visszatartotta a településen működő kémiai üzem által kibocsátott mérgező anyagokról szóló információkat.⁶⁸ Egy hasonló esetben a bíróság megerősítette ezt az álláspontját, amikor úgy döntött, hogy bizonyos brit kormányzati szerveket kockázatos tevékenységük miatt olyan eljárások kialakítására kötelez, amelyek lehetővé teszik az információk elérését azok számára, akik egészségét ezek a tevékenységek érinthetik.⁶⁹

A fejlett demokráciák hasonló információszolgáltatási követelményeket állítottak a magánszervezetek elé is. Például a magánpraxist folytató egészségügyi szakembereknek is köteleességük információt szolgáltatni, ha valaki részéről fennáll egy másik személy ellen irányuló erőszak komoly veszélye.⁷⁰ Üzleti vállalkozások, csakúgy, mint a kormányzati szervek, kötelesek információt szolgáltatni a berendezéseik által kibocsátott mérgező vegyi anyagokról.⁷¹ A magánmunkaadóknak köteleességük informálni alkalmazottaikat a munkahelyen felhasznált veszélyes anyagokról, és a gyártóknak tájékoztatniuk kell a fogyasztókat a hibás áruk által okozott kockázatokról.⁷² Magánszemélyek számára akkor is engedélyezhető a magánkézben lévő információkhoz való hozzáférés, ha azok az egészségre vagy a biztonságra vonatkozó fenyegetésről tájékoztatnak.⁷³ A magántulajdonban lévő egészségügyi intézmények szintén az állampolgárok testi épsége megóvásának érdekében kötelezettek az információszolgáltatásra.⁷⁴

A politikai döntéshozók más alapvető érdekek védelmére is alkottak hozzáférési követelményeket. Kanada fellebbviteli bírósága a közelmúltban hozott döntése alapján a magánszférába való igazolatlan behatolástól védő alkotmányos garanciák maguk után vonnak egyfajta, a kormányzat által gyűjtött személyes információkra vonatkozó „levezetett hozzáférési jogot”, ami lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy ellenőrizzék ezen információk helyességét.⁷⁵ Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésének értelmében a kormányzat kötelessége olyan eljárásokat ki-

dolgozni, amelyek biztosítják a hozzáférést az örökbeadási adatokhoz, mert az érvelés szerint az állampolgároknak jogukban áll „megismerni és megérteni gyermekkorukat és korai fejlődésüket”.⁷⁶ Az Egyesült Államokban a nyilvánosságra hozatali követelmények számos magániskolára is kiterjednek. A diákoknak és a szülőknek joguk van a saját tanulmányi adataikhoz, illetve némely esetben számos működési információhoz való hozzáféréshez, beleértve az intézmény tandíjkezelési és osztályozási gyakorlatát, valamint akkreditálási adatait.⁷⁷ Ezeket az eljárásokat az oktatásnak az emberi képességek fejlődésében betöltött központi szerepe igazolja.⁷⁸

A magánszemélyek gazdasági biztonságra is jogosultak, ami szintén hozzáférési jogokat von maga után. Például az információhoz való hozzáférést igazolhatja a munkaviszony indoklás nélküli felbontásának elkerülése. Az 1987-es Leander-ügyben hozott döntésében az Emberi Jogok Európai Bírósága arra az álláspontra helyezkedett, hogy az azokhoz az információkhoz való hozzáférés megtagadása, amelynek alapján valakinél megtagadták a biztonsági besorolást, és így korlátozták a kormányzati struktúrában betölthető funkcióit, az alapjogok megsértését okozhatja.⁷⁹ Ehhez hasonlóan az ausztráliai New South Wales lehetővé teszi a gyermekekkel kapcsolatos munkakört betöltő magánszemélyeknek, hogy hozzáférjenek a fegyelmi meghallgatásokra vonatkozó adatokhoz, függetlenül attól, hogy a magán- vagy közszférában dolgoznak-e.⁸⁰ Számos ország igazságszolgáltatási rendszere azt is megköveteli a magánvállalatoktól, hogy hozzák nyilvánosságra az üzembeszárásra vagy tömeges elbocsátásra vonatkozó terveiket.⁸¹ A vállalatok kötelezése arra, hogy nyilvánosságra hozzák az állásért vagy hitelért folyomódók értékelését, egészségi állapotát, szintén a munkavállalási vagy a hitelképességi védelmet szolgálja.⁸²

Időnként elhangzanak olyan érvek, hogy az ilyen típusú hozzáférési rendelkezések csupán egyedi alkalmazásai egy általánosabb alapelvnek, mégpedig annak, hogy a magánszemélyeknek joguk van a magáncégek vagy közigazgatási szervek által kezelt személyes információikhoz való hozzáférésre, mivel tulajdonosai ezeknek az információknak, és ebből következően jogosultak felügyelni azok felhasználását.⁸³ Azonban itt nem erről van szó. Számos esetben ezek az átláthatósági követelmények olyan információk nyilvánosságra hozatalát is megkövetelik, amelyek semmilyen értelemben nem nevezhetők „személyesnek”. Vegyük például a John McCain szenátor által beterjesztett betegvédelmi törvényt (Patient Protection Act), az amerikai egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevők jognyilatkozatának megalkotására irá-

nyuló egyik legújabb és legtekintélyesebb kezdeményezést. A kezelés megtagadásával kapcsolatos információkhoz való hozzáférés mellett a törvény számos más belső eljárás, a panaszok kezelése, az orvosok képesítése és bérezése esetében kötelezővé teszi az információk nyilvánosságra hozatalát.⁸⁴ Ezek igen kevésbé tekinthetők személyes információknak, ugyanakkor közvetlenül érintik az alapvető személyes érdekeket, és emiatt nyilvánosságra kell őket hozni.⁸⁵

Azt is érdemes megjegyezni, hogy az alapérdekek tekintetbe vétele a piacon versenyző magánszervezetek esetében is az információhoz való szabad hozzáférés követelményét eredményezi. Némely esetben az adatok titkossága miatt elszenvedett sérelmek enyhíthetők a titoktartó szervezetekkel való kapcsolat megszakításával. A betegek kereshetnek más egészségügyi szolgáltatót, a diákok más oktatási intézményt, a dolgozók más munkaadót. Szélsőséges esetben az állampolgárok más, kevésbé titkolózó kormányzattal rendelkező államba is költözhetnek. Albert Hirschman ezt „kilépési alternatívának” nevezi.⁸⁶ A politikai döntéshozók nagyon is tisztában vannak az árral, amely ezzel az alternatívával jár.⁸⁷ Némely esetben felismerhetik, hogy a kilépési alternatívára nem lehet támaszkodni akkor sem, ha a kilépés nem túl költséges. Például azt elvárni az állampolgároktól, hogy bizonyos sérelmeik enyhítéséért hagyják el az adott országot, egyet jelentene magának az állampolgárság intézményének a megtagadásával.

Politikai részvételi jogok

Az információhoz való jogok a politikai tevékenységhez való alapjogok következményeként is megapozhatók. A legismertebb ilyen típusú érv jellemzően úgy tekint az információhoz való jogra, mint a szabad véleménynyilvánítás jogának kiegészítésére. Ez a kapcsolat egyértelmű a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában, mely szerint a szabad véleménynyilvánítás „magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más, tetszés szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is”.⁸⁸ Ami azt illeti, a nyugati országok valóban nagy hangsúlyt helyeztek az információk „keresésére, megismerésére és terjesztésére” a hidegháború korai éveiben, mintegy a kommunista országok cenzúragyakorlata ellen indított támadás részeként.⁸⁹ Az információszabadságról 1948-ban tartott ENSZ-konferencia egyhangúlag elismerte az emberek jogát „a teljes és igaz tájékoztatásra”.⁹⁰ Néhány elemző kezdi különálló emberi jogként kezelni az információszabadságot.⁹¹

Ugyanakkor néhány kormányzat arra is hajlandó volt, hogy elismerje: „az információhoz való jog” maga után vonja a kormányzati adatokhoz való hozzáférést is. A nyugati kormányok fő célkitűzése inkább az volt, hogy csökkentsék a nem kormányzati szereplők között zajló kommunikáció feletti kormányzati ellenőrzést, semmint hogy a saját információik nyilvánosságra hozatalának pozitív követelményét állítsák fel. Az érintett kormányok a szabad véleménynyilvánítás jogában foglalt ilyen követelmény egyértelmű elismerését az Emberi jogok európai egyezményének 1950-es tárgyalásakor tették megfontolás tárgyává és vetették el végül.⁹² Az Emberi Jogok Európai Bírósága a későbbiekben ellenállt azoknak a kísérleteknek, hogy a szabad véleménynyilvánítás garanciáiból az információhoz való szabad hozzáférés jogát levezesse, amellet érvelve, hogy ezek a garanciák „alapvetően megtiltják, hogy a kormányzat megakadályozzon valakit abban, hogy megkapja azokat az információkat, amelyeket mások meg akarnak vele osztani [...] de nem lehet őket úgy értelmezni, hogy az államra saját kezdeményezésből történő információgyűjtési és -közzétételi kötelezettségeket rójanak”.⁹³ Azt a megállapítást, hogy a véleménynyilvánítás pusztán negatív jog lenne – mint amely csökkenti a kormányzat beavatkozását, de nem ró rá pozitív kötelezettségeket –, erősen vitatták. Hogy érzékeltetni tudja a megkülönböztetés törekvéségét, Holmes és Sunstein felidézte az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának 1992-es döntését a Forsyth megye kontra Nemzeti Mozgalom perben.⁹⁴ Ebben az ügyben a bíróság alkotmányértőnek minősített egy olyan kormányzati előírást, amely a közterület-használatot az adott esemény adminisztrációs és rendfenntartási költségeinek fedezésére szánt díj fizetéséhez kötötte.⁹⁵ Bár ezt nem nyíltan tette, a bíróság lényegében elfogadta azt az érvet, hogy az állam köteles a közterületek fenntartására és a rendőri felügyelet biztosítására azért, hogy az állampolgároknak lehetőségük és fórumuk nyíljon véleménynyilvánítási szabadságuk gyakorlására.

A gyakorlatban az állam többféle módon teljesítheti e kötelezettségét. Bevezethet olyan szabályokat, amelyek megelőzik az elektronikus és nyomtatott sajtón belül a tulajdonosi viszonyok koncentrációját, és arra kötelezik a műsorszolgáltató társaságokat, hogy biztosítsanak hozzáférést a közösségi szervezetek számára az általuk terjesztett műsorokhoz. Közszolgálati műsorszóró létesítményeket hozhat létre, hogy olyan vélemények is napvilágra kerülhessenek, amelyeket a kereskedelmi média figyelmen kívül hagy, és anyagi támogatást nyújthatnak a kisebb, magánkézben lévő sajtóorgánumoknak,⁹⁶ illetve a művészi kifejezési formákat biztosító fórumoknak. Támogathatja a szel-

lemi tulajdont védő törvények rendszerét, ami a véleménynyilvánítást azzal segíti, hogy jövedelmezővé teszi. Felkészült kritikusok vitathatják ezeknek az eljárásoknak némely elemét, azonban a többség igencsak meglepődne, ha a kormányzati beavatkozás egész eszköztárát egyszerűen félretennék. Általában elfogadott, hogy a szabad véleménynyilvánítás megvalósulásához kormányzati beavatkozás szükséges.⁹⁷ Az a kötelezettség, hogy az állam lehetőséget nyújtson az információk eléréséhez, nem jelent nagyobb terhet annál, mint amit a szabad véleménynyilvánítás támogatása követelt meg.⁹⁸

Az információkhoz való hozzáférés jelentősége világosabb lesz, ha a szabad véleménynyilvánítás jogát szűkebb értelemben vizsgáljuk. Tegyük fel, abban vagyunk érdekeltek, hogy egy meghatározott témával kapcsolatban nyilváníthassunk véleményt, például a kormányzat működésének egy politikai döntés végrehajtásakor megtapasztalt határfokáról. Egyes esetekben a kormányzati információk monopóliummá válhatnak, azaz kizárólagos ellenőrzést gyakorolhatnak azon adatok felett, amelyek az eljárás értelmes megvitatásához szükségesek. Ha nem ismerik el az információhoz való hozzáférés jogát, a véleménynyilvánításhoz való jog tartalmát veszti. Az állampolgárok azt mondhatnak, amit akarnak, de amit mondanak, nem sokat fog számítani, mivel igencsak tájékozatlanok lesznek a témában. Egy ésszerűbb megközelítés ugyanúgy kezelné a kormányzati monopóliumot, mint ahogyan a kereskedelmi médiumok monopóliumát kezelik: az ebből a monopóliumból származó hatalom mérséklésével, ami támogatja a szabad véleménynyilvánítást.

Ez az érv csak erősebb lesz, ha egy finom módosítást hajtunk végre rajta. A szabad véleménynyilvánítás jogának fontossága az önrendelkezésben játszott szerepében rejlik.⁹⁹ A szabad véleménynyilvánítás ügyében hozott egyik döntésében az indiai Legfelső Bíróság annak megállapításakor, hogy a hivatalos információkhoz való hozzáférés joga az indiai alkotmányban foglalt garanciából következik, így érvelt: „Ahol a társadalom hitvallásaként fogadta el a demokratikus berendezkedést, elengedhetetlen, hogy az állampolgárok tudjanak arról, mit is tesz a kormány. [...] Egyetlen demokratikus kormányzat sem képes fennmaradni az elszámoltathatóság nélkül, és az elszámoltathatóság alapvető feltétele, hogy az emberek információkkal rendelkezhessenek a kormány működéséről. Csak ezeknek az információknak a birtokában képesek betölteni azt a feladatot, amelyet a demokrácia szán nekik, és csak ez teheti a demokráciát valódi részvételi demokráciává.”¹⁰⁰

Ez az információhoz való jog igazolásának általános módszere. Ugyanakkor ez a logika azt is sugall-

ja, hogy a hozzáférési jogot sokkal jobb úgy felfogni, mint az alapvető politikai részvételi jogok, semmint pusztán a szabad véleménynyilvánítás jogának következményét. Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata szerint „a közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata”.¹⁰¹ A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya elismeri a polgároknak a közügyek vitelében való részvétele jogát és azt a jogot, hogy szavazzanak a „valódi és rendszeres választásokon”.¹⁰² Ezek a jogok pozitív kötelezettségeket rónak a kormányzatokra, mint amilyen például a választások megszervezése vagy a törvényhozás működtetése.¹⁰³ Ugyanakkor e jogok jelentősége kicsi, ha a kormányzat információs monopóliumát nem szabályozzák. Ha ez nem történik meg, az embereket felhívják arra, hogy használják szellemi kapacitásukat az önrendelkezés megvalósításához, viszont megtagadják tőlük azt a nyersanyagot, amit ennek a feladatnak a végrehajtása megkövetel.

Ahogy Stephen Sedley megállapította, az alapjogok kezelésében is szükség van következetességre.¹⁰⁴ Mint azt korábban megjegyeztük, mára széles körben elfogadottá vált, hogy bizonyos jogok védelme, mint amilyen például a személyes szabadság vagy a gazdasági biztonságé, megköveteli az információk nyilvánosságra hozatalának kritériumát. Különös volna, ha nem állnánk készen ugyanezt a logikát alkalmazni más alapvető érdekünk kezelésénél. Az információhoz való hozzáférést biztosító szabályok így az intézményi rendelkezések – egyfajta „középtémény”¹⁰⁵ – részévé válnak, amelyet a kormányzatnak kell felépítenie és fenntartania, hogy az állampolgárok ebben gyakorolhassák politikai részvételi jogaikat.

Bár a hozzáférés e levezetett formájának megértése világosabb a központi kormányzati szervekkel kapcsolatban, ez önmagában nem indokolja, hogy ne terjesszük ki ezeken túlra is. Egy politikai tervezet végrehajtásával egy kvázi kormányzati szervezetet vagy egy magáncéget is megbízhatnak, de magának a megbízásnak az aktusa akkor is vitathatatlanul közösségi jellegű. Egy ilyen megbízás megfelelő megítéléséhez szükség lehet olyan információkhoz való hozzáférésre, amelyeket ezek a kvázi kormányzati szervezetek vagy magáncégek birtokolnak. Az az elképzelés, hogy a politikai részvételi jogok védelme szükségessé teheti magáncégek szabályozását, nem új: a média tulajdonosi szerkezetének koncentrációját korlátozó rendelkezések is erre az elve épülnek. Valójában ennek a levezetett jognak a kiterjesztését igazoló érv hasonló ahhoz, mint amelyet a szólásszabadság jogának védelméhez használtak az úgynevezett vál-

latvárosok vagy az óriás bevásárlóközpontok esetében.¹⁰⁶ Ezek közül a legismertebb ügyben az Egyesült Államok Legfelső Bírósága úgy döntött, hogy a bevásárlóközpont tulajdonosai nem alkalmazhatják a birtokháborítási törvényt a szórólapozás betiltásához, mert a vállalat tulajdonjoga nem írhatja felül a „szabad kommunikációs csatornák fenntartásának” közösségi érdekét.¹⁰⁷ Ehhez hasonlóan a magántulajdonosi jogok más korlátozása – egyfajta információs birtokháborítás – is elfogadható, ha bebizonyosodik a közvélemény informálásának szükségessége.

Származtatott kötelezettségek

Az előbbi gondolatmenet arra az állításra épült, hogy az információs jogok többnyire az általánosan elfogadott alapérdekek védelmeként nyernek igazolást. Ugyanezt másként megfogalmazva, a magánszemélynek az információkhoz való hozzáféréshez fűződő jogát az egyént megillető egyéb emberi jogokból is levezethetjük. Mindemellett ez nem az egyetlen módja az információs jogok levezetésének.

Annak elismerése, hogy egy közösség tagjai bizonyos alapjogokkal rendelkeznek, időnként ebből következő kötelezettségeket ró a közösség más tagjaira.¹⁰⁸ Például annak az állításnak az elfogadása, hogy az embereknek joguk van az „élethez, szabadsághoz és a személyes biztonsághoz”,¹⁰⁹ egy ezzel összefüggő kötelezettséget támaszt a közösség többi tagjával szemben, ami azt biztosítja, hogy indokolatlanul ne sértsék meg ezt a jogot. A legfontosabb emberi jogi egyezmények elismerik ezeknek a levezetett kötelezettségeknek a meglétét, mint amelyek megtiltják kormányzatok, csoportok vagy magánszemélyek számára az olyan magatartást, amely a bennük felsorolt „jogok és szabadságok bármelyikének megsemmisítésére irányulnának”.¹¹⁰

Az alapvető jogokat érintő legfontosabb közszolgálati funkciók ellátása lehet kormányzati szervezetek feladata, de az állampolgárok nem térhetnek ki az e szervezetek megfelelő működésének biztosítására vonatkozó felelősségük elől. Ez magában foglalja e szervezetek ellenőrzését, és egy ilyen ellenőrzési rendszer tartalmazhatja az adott szervezet vezetésére vonatkozó információkhoz való hozzáférés jogát. Ez akkor is igaz lenne, ha a fontos közszolgálati funkciók egy részét kvázi kormányzati vagy magánszervezeteknek adnák át. Bármelyik esetet vesszük, az állampolgárok kötelezései tartalmaznák a szervezetek irányításának ellenőrzését, és így az információkhoz való hozzáférés igazolható lenne mint ezen kötelező teljesítésének eszköze.

Az alapvető érdekek védelme nem mindig teszi szükségessé az információk nyilvánosságra hozatalát. Épp ellenkezőleg: vannak olyan körülmények, amelyek mellett ezeket az érdekeket jobban védi az információk titkosítása. Ebből az is következik, hogy az információhoz való jogot soha nem fogják teljesen érvényteleníteni. Ugyanakkor az átláthatóság korlátozásának feladata minőségileg nem különbözik az információszabadság korábban tárgyalt kérdéseitől: mindkét esetben szükséges az alapvető érdekekre történő hivatkozás. Például az információ nyilvánosságra hozatalát korlátozhatják, ha az valószínűsíthetően veszélyezteti a személyes biztonságot. Az ausztráliai Victoria állam jó példáját nyújtja az érdekek lehetséges konfliktusának. Egy hármás emberölés alapján elítélt gyilkos megpróbálta megszerezni egy helyi kórház nővéreinek nevét, akik állítása szerint igazolhatták volna az alibijét. A nővérek tiltakoztak ez ellen, amit azzal magyaráztak, hogy a nevük nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti az életüket.¹¹¹ Az elemzők nem értenek egyet a nővéreket fenyegető veszély mértékében, és ennek megfelelően az információ visszatartása helyességét illetően sem, de senki nem tagadta a két alapvető és ellentétes érdek létét.¹¹² Egy nemrégiben zajlott kanadai bírósági ügyben hasonló konfliktus merült fel, amikor egy nemi erőszakkal gyanúsított személy megpróbálta megszerezni vádlója kórházi leleteit. Az adatok nyilvánossá tételére vonatkozó megfelelő döntés meghozatala két alapvető, egymással szembenálló érdek: egyrészt a méltányos elbíráláshoz való jog, másrészt a magántitok védelmének joga mérlegelését követelte meg.¹¹³ Más megfontolások jellemzően annak igazolását hívták segítségül, hogy az átláthatatlanság – a nemzetbiztonsági ügyek, a belső kormányzati viták, az üzleti titkok esetében – szintén összefügghet az állampolgárok alapvető érdekeivel. A megfelelő átláthatósági követelmények megállapításakor csakis ez az összefüggés adhat súlyt az ilyen megfontolásoknak.

Az alapvető érdekekre fordított figyelem az információk közzétételéről hozott döntések eljárás módjának formájára is hatással van. Minimális követelményként áll elő a „másodlagos nyilvánosság” tiszteletben tartása,¹¹⁴ miszerint az eljárás, melynek alapján döntöttek a nyilvánosságra hozatalról, maga is átlátható és hozzáférhető kell legyen, még akkor is, ha a szóban forgó információ, amelyről a döntés született, titkos maradt. Továbbá meg kell vizsgálnunk azokat az eljárás módokat is, amelyek figyelmen kívül hagynak vagy képtelenek méltányosan mérlegelni fontos érdekeket. Ez volt az alapja az Emberi Jogok Európai

Bírósága Gaskin-ügyben hozott 1989-es döntésének. Az örökbecsű nyilvántartásokhoz való hozzáféréstől szóló vitában a bíróság kritikával illette a brit kormány álláspontját, egyrészt a források egyenlőtlen kezelése, másrészt az adatokhoz való hozzáférésben egymással versenyző felek igényeinek összebékítésében való sikertelensége miatt.¹¹⁵ Hasonló panasszal lehetne élni azoknak az információszabadságot biztosító törvényeknek az esetében, amelyek általánosítva, adatok széles körének elérését tiltják meg, tekintet nélkül a tényleges sérelemre, amelyet az adott kategóriába tartozó információ felfedése okozna.

[...]

ÖSSZEFOGLALÁS

A közelmúltbeli átszervezések által okozott „demokratikus deficit” miatti aggodalom jelentős, de nem példa nélkül álló. A nyugati demokráciák hasonló krízist éltek már át az előző század közepső évtizedeiben is. A kormányzati felelősség növekedése, különösen a gazdasági világválságra adott válaszként, a közigazgatási szervek számának, méretének és befolyásának növekedését eredményezte. Az adatok kezelésében számos ilyen szervezet saját belátása szerint járt el, amit törvényi rendelkezések tettek lehetővé számukra, vagy olyan szabályozásokat alkalmaztak, amelyeket ugyan törvényes felhatalmazással hoztak, de a törvényhozói testület szoros ellenőrzése nélkül. Úgy tűnt, a hatalom átkerült a törvényhozóktól a közigazgatási szervekhez, és ez olyan panaszokra adott okot, amelyek megelőlegezték a mostani átszervezett közigazgatással szemben felhozottakat. A közigazgatás különösen nagy befolyással bírt – de ezzel titkolózva, és gyakran önfeljűen élt. A bürokrácia, Lord Hewart panasza szerint, egyfajta „új zsarnokságot” hozott létre.¹¹⁶

A közigazgatási szervek, állapítja meg Robert Jackson, az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának tagja, összefogtak, hogy egy különös „negyedik hatalmi ágat” alkossanak, ami zavart okozott a politikai hatalom megosztásáról szóló hagyományos elképzelésekben.¹¹⁷ A háború utáni években a nyugati demokráciák új rendszert hoztak létre a bürokratikus hatalom szabályozására és legitimálására.¹¹⁸ Az új törvények arra kötelezték a közigazgatási szerveket, hogy dolgozzanak ki nyíltabb eljárásokat a szabályozások kialakításához, és olyan mechanizmusokat honosítsanak meg, amelyek alapján az állampolgárok fellebbezhetnek a számukra kedvezőtlen döntések ellen. A bíróságok liberálisabbá váltak az állampolgárokat ért közigazgatási visszaélések orvoslásában.¹¹⁹ Az új államigazgatás létrehozásához szükség volt annak a

régóta elfogadott elképzelésnek a módosítására, mely szerint a közigazgatás működése egyedül a politikai törvényhozó és a végrehajtó szervek felelőssége.¹²⁰ Az állampolgárokat új jogok sorával ruházták fel, amelyekkel közvetlenül is felléphettek a kormányzati hatalom negyedik ágával szemben. Ezek egyike volt a kormányzati szervek és minisztériumok által kezelt információkhoz való hozzáférés joga. Az információszabadságot biztosító jelenlegi amerikai törvény előfutára a szövetségi közigazgatási szervek irányítására létrejött új államigazgatási rendszer alappillére, az 1946-os közigazgatási törvény (Administrative Procedure Act) egyik rendelkezése volt.¹²¹

A XX. század utolsó negyedében a politikai hatalomban sor került egy második, legalább ilyen mélységű váltásra. Ebben a második időszakban a hatalom átáramlott az addigra megszokottá vált közigazgatási rendszerből a kvázi kormányzati és a közigazgatási feladatokat ellátó magáncégek kezébe. A hatalom áthelyeződése újabb elméleti krízist okozott: a közigazgatási szabályok régi rendszere, amely egy olyan világban készült, ahol a hatalom a kormányzati szervekben és minisztériumokban koncentrálódott, ma már nem tűnt alkalmazhatónak. A hatalommal való visszaéléstől való félelem – egy második „új zsarnokság” – a háború utáni fejlődési vonal miatt elmélyülni látszott. A nyugati demokráciák fokozatosan kiszélesítették az alapjogok meghatározását – azaz az állampolgári érdekek körét, amelyek érdemesek az önkényes beavatkozások elleni védelemre.¹²²

Röviden: annak meghatározása, mi számít a hatalommal való visszaélésnek, folyamatosan bővül egy olyan időszakban, amikor maga a hatalom kicsúszik a háború utáni szabályozási rendszer teremtette korlátok közül.

Az információszabadságot biztosító törvények eróziója ennek a nagyobb elméleti válságnak a részét képezi. Mint magának a kormányzatiságnak az új megközelítése, a gyengülő információszabadságot biztosító törvényekre adott megfelelő válasz is pragmatikus és a kísérletezésre nyitott kell legyen. Az információk jogok meghatározásának lényegi kérdése nem az, hogy egy szervezet „kormányzati jellegű-e”, vagy hogy olyan funkciókat lát-e el, amelyek korábban valamely kormány szervhez tartoztak. Inkább azok a fontos kérdések, hogy egy szervezet működése okozhatja-e az alapvető érdekek igazolatlan sérelmét, és hogy az átláthatósági követelmények alkalmazásával elkerülhetők és megelőzhetőek-e ezek a sérelmek. Ezek a kérdések az információszabadságot biztosító törvények összetettebb, de egyértelműen konstruktívabb megvitatását teszik lehetővé.

Fordította: Kiss Dávid

1. Ezeket a magáncégeket kormányzati szervezetek is szabályozhatják, de mindenesetre nem a kormányzat hozza létre és ellenőrzi őket, és szolgáltatásaikat sem a kormányzattal kötött szerződések hatálya alatt nyújtják. Az állami kezesség elve alapján működő magánoktatás példaként szolgálhat: *Organization for Economic Cooperation and Development, Voucher Programmes and Their Role in Distributing Public Services*, Paris, OECD Public Management Service, 27 July 1999.
2. A. GIDDENS: *The Third Way and Its Critics*, Cambridge, Polity Press, 2000, 55.
3. Az európai ombudsman a helyes közigazgatás általánosan elfogadott elvei közé sorolta az információs jogot is: *Draft Recommendation of the European Ombudsman on the Own Initiative Inquiry into Public Access to Documents*, 616/PUBAC/F/IJH, Strasbourg, Az Európai Ombudsman Hivatala, 1996. december 20.
4. Ideértve azokat a törvényeket is, amelyek a közalkalmazottakkal való bánásmódot, a közpénzek kezelését, a közbeszerzést és a közigazgatási eljárásokat szabályozzák.
5. A „kormányzati” és a „irányító” funkciók megkülönböztetésére lásd D. OSBORNE, T. GAEBLER: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1992.
6. Lásd a törvényt felülvizsgáló parlamenti bizottság javaslatait: *Standing Committee on Justice and Solicitor General. Open and Shut. Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, Ottawa, Queen's Printer, 1987. Képviselői javaslatok is érkeztek arra, hogy a törvényt kiterjesszék a kormányzati tulajdonban levő vállalatokra: Bill C-206, Open Government Act, 2d Sess., 36th Parl., 1999; Bill C-418, Access to Information Amendment Act, 2d Sess., 36th Parl., 2000; Bill C-448, Access to Information Amendment Act, 2d Sess., 36th Parl., 2000.
7. *A kanadai információs biztos éves jelentése*, 1993–94, Ottawa, Department of Public Works and Government Services, 1994.
8. *Litigation Under the Federal Open Government Laws*, ed. A. R. ADLER, Wye Mills, MD, ACLU Publications, 1997, 190.
9. Új-Zéland Adóreformügyi Bizottsága, Review of the Official Information Act, Report no. 40, October 1997.
10. Az ausztráliai állami törvényekről lásd *Queensland, Legal, Constitutional and Administrative Review Committee, Discussion Paper on Freedom of Information*, Discussion Paper No. 1, February 2000. A kanadai tartományi törvényekről lásd C. MCNAIRN, C. D. WOODBURY: *Government Information. Access and Privacy*, Toronto, Carswell, 2000, s. 4(1)(c).
11. *Australian Law Reform Commission, Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982*, Report no. 77, Canberra, Australian Law Reform Commission, 1995, at s. 16.7.

12. C. GREVE: „*Quangos in Denmark and Scandinavia*”, in *Quangos, Accountability and Reform*, eds. M. V. FLINDERS, M. J. SMITH, New York, St. Martin's Press, 1999, 93.
13. *Forsham versus Harris*, 445 US 169-180 (1980). A szövetségi törvények szempontjából a lényegi kérdés az, hogy egy adott szervezet „kormányhivatalnak” tekinthető-e.
14. *Rocap versus Indiek*, 539 F.2d 174 (D.C. Cir. 1976).
15. *Irwin Memorial, etc. versus American National Red Cross*, 640 F.2d 1051 (9. Cir. 1981). Ez a nézet kifejezetten ellentmond a Rocap-ügyben kifejtett azon álláspontnak, amely szerint a FOI Act 1974-es módosításának célja a törvény hatályának a kvázi kormányzati szervezetekre való kiterjesztése volt.
16. Mint például a hawaii információszabadságot biztosító törvény, amely minden „kormányzati szervre” vonatkozik [Uniform Practices Act, Hawaii Rev. Stat. §92F-3 (2000)]; a marylandi törvény, amely magában foglalja „a kormány bármely részlegét vagy szervét” [Public Information Act, Md.Code SG 10-611(g)(1)(i)]; és a delaware-i törvény, amely az összes közigazgatási testületre” vonatkozik [Freedom of Information Act, 29 Del. Code §10002(a)].
17. Open Records Act, Ky. Rev. Stat. 61 §870(1)(h) (2000). Az összehasonlító megközelítéshez lásd Tenn. Code Ann. tit. 10 §7.503(d)(1) (2001).
18. Azon szervezetek mellett, amelyek közvetlen költségvetési forrásokhoz jutnak: Open Records Act, Mo. Rev. Stat. §610.010(4)(f)(b) (2000).
19. Act respecting access to documents held by public bodies, R.S.Q. 1999, c. A-2.1, s. 4.
20. Freedom of Information Act, C.C.S.M. 1999, c. F-175, s. 1.
21. Lásd a „testület” vagy „hivatal” meghatározását a Commonwealth és a tagállamok információszabadságról szóló törvényeiben. Egy közelmúltbeli bírósági döntés értelmében a queenslandi információs biztos megjegyezte, hogy a „közcélú” meghatározás „olyan követelményt támaszt, amely szerint az adott célnak vagy az általában vett közösség, vagy annak jelentős csoportja érdekeit kell szolgálnia”: Re Application under the Freedom of Information Act 1992 Qld. (4 August 1995.), 95022 (Office of the Information Commissioner [Qld.]).
22. Az új-zélandi törvény magában foglalja a helyi reptéri hatóságokat és a nemzeti mezőgazdasági értékesítési egyesületeket. Lásd Official Information Act, N.Z.Stat. 1982, c. 156, sched. 1. Egy parlamenti javaslat szerint a törvény alá tartozna az új-zélandi vradóközpont is. Ezzel ellentétben a kanadai kormány tudatosan kizárta a közelmúltban létrehozott reptéri hatóságait, csakúgy, mint a kanadai gabona érdekszövetséget és az új kanadai vradóközpontot is. Lásd Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, sched. 1.
23. A. ROBERTS: *Canada's Access Law Needs an Overhaul*, Ottawa Citizen, 5 April 2000, A19.
24. A kanadai törvények közötti ilyen természetű különbségek vizsgálatához lásd MCNAIRN, WOODBURY: *I. m.*, 3.1.b, 4.1 Az ausztrál törvények ilyen vizsgálatához lásd a 11. jegyzetben foglaltakat.
25. Az Egyesült Államok információszabadságról szóló törvényéből a károkozás megállapításának kritériumai is kiolvashatók. Lásd ADLER: *I. m.*, 84–87.
26. Bár itt is vannak kivételek: hasonlítsuk össze az ausztrál Victoria állam információszabadságot biztosító 1982-es törvényét [Freedom of Information Act (s. 34(2))] a kanadai British Columbia információszabadságról és a magántitok védelméről szóló törvényével [Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.B.C. 1996, c. 165 (s. 21(1))].
27. ADLER: *I. m.*, 81–82; MCNAIRN, WOODBURY: *I. m.*, s. 4(1)(c).
28. MCNAIRN, WOODBURY: *I. m.*, 3–4–8.
29. Ministry of Justice of Western Australia, Setting New Standards in a Prison System (1999), <http://www.moj.wa.gov.au>.
30. A. FREIBERG: *Commercial Confidentiality and Public Accountability for the Provision of Correctional Services*, 22 Curr. Iss. Crim. Justice, 119, 1999 [a továbbiakban FREIBERG: *Public Accountability*]; A. FREIBERG: *Commercial Confidentiality, Criminal Justice and the Public Interest*, 9 Curr. Iss. Crim. Justice, 125, 1999 [a továbbiakban FREIBERG: *Criminal Justice*].
31. Kanadában hasonló a gyakorlat. A. ROBERTS: *Less Government. More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law*, 60 P.A.R. 298, 2000 (a továbbiakban ROBERTS: *Less Government, More Secrecy*).
32. R. HARDING: *Private Prisons in Australia. The Second Phase*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 1997, 4.
33. Prison Reform Trust (2000) 36 Prison Privatization Report International.
34. Példaként lásd Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. F.31, s. 10(1).
35. A bíróságok szigorúan értelmezték az amerikai információs törvénynek ezt a rendelkezését. N. CASAREZ: *Furthering the Accountability Principle in Privatized Federal Corrections*, 28 U. Mich. J. L. Reform, 249, 1995, 268–284.; Craig FEISER: *Privatization and the Freedom of Information Act. An Analysis of Public Access to Private Entities under Federal Law*, 52 Fed. Comm. L. J., 21, 1999, 33–36, 43–54.
36. Lásd a 11. jegyzetet, para. 15.13; Information and Privacy Commission of Ontario, Model Access and Privacy Agreement, Toronto, Office of the Information and Privacy Commissioner, August 1997.
37. FREIBERG: *Public Accountability*, 144–145.
38. Official Information Act 1982, 22. jegyzet, s. 2(5) (New Zealand); Freedom of Information Act. Stat. of Ireland, Act 13 of 1997, s. 6(9) (Ireland).

39. R.I.Gen.Laws tit. 38 §2-2(1) (1999); Fla. Stat. tit. 10 §119.011(2) (2000).
40. C. CARLSON: *Stepping into the Sunshine. Application of the Florida Public Records Act to Private Entities*, Fla. B. J., 71, 1993; lásd még M. ROBINSON: *Detectives Following the Wrong Clues. Identification of Private Entities Subject to Florida's Public Records Law*, 22 Stetson L. Rev., 785, 1993; CASAREZ: *I. m.*, 298–299. Más államok információszabadságot biztosító törvényei (mint Arkansas, Kentucky és Texas) a hatályuk alá tartozónak tekintik azokat a szervezeteket, amelyeket „közforrásokból is finanszíroznak”. Egyes kutatók szerint e megfogalmazás úgy is értelmezhető, mint amibe beletartoznak a szerződéses magáncégek is. Matthew BUNKER, Charles DAVIS: *Privatized Government Functions and Freedom of Information*, 75 Journalism & Mass Comm. Q., 464, 1998. Mindemellett a gyakorlat azt mutatja, hogy a bíróságok inkább szűkebb értelemben veszik ezt a kitétel. A texasi törvényszék kizárta azokat a vállalatokat, amelyek kormánysszerződés keretében gyártottak árukat vagy nyújtottak szolgáltatásokat. B. KEELING: *Attempting to Keep the Tablets Undisclosed. Susceptibility of Private Entities to the Texas Open Records Act*, 41 Baylor L. Rev., 203, 1989, 223–225. Iowa információszabadságot biztosító törvénye megint másként közelíti meg a kérdést: az abban foglaltak szerint a kormánysszervek „nem akadályozhatnak meg semmilyen közigazgatási nyilvántartásba való betekintést vagy annak másolását azzal, hogy szerződést kötnek valamely civil szervezettel, akire átruházhatják kötelességeiknek vagy feladatköreiknek egy részét”. Open Records Act, Iowa Code § 22.2.2 [1997]. A bíróságok ezt is leszűkítve értelmezték. Egy 1989-es ítéletben az iowai Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a törvény csak azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben a kormányzat azzal a céllal ruház át hatásköröket, hogy kikerülje az adatok nyilvánosságra hozatalának követelményeit. *KMEG Television, Inc., versus Iowa State Board of Regents*, 440 N.W.2d 382 (Iowa 1989).
41. Open Records Act, Mo.Rev.Stat. 610.010(4)(f)(a).
42. Freedom of Information Act 1992, Schedule 2, Glossary, as am. by Act No. 47, 1999, s. 15.
43. Code of Practice on Access to Government Information (UK), 1994, s. 6 [hereinafter UK Draft Code of Practice]; Code of Practice on Access to Scottish Executive Information (UK), 1994, s. 6.
44. Freedom of Information Act 2000 (UK), 2000, s. 5(1)(b); Consultation draft, Freedom of Information (Scotland) Bill, s. 5(2)(b) (Edinburgh: Scottish Executive, March 2001). A közigazgatási törvény az új szabályozás 2002-es életbeléptéig érvényben maradt.
45. UK Draft Code of Practice, ss. 24–28.
46. Freedom of Information Act (UK), Sched. 1, ss. 44–45; Freedom of Information (Scotland) Bill, Sched. 1, ss. 31–32.
47. A személyes információkhoz való hozzáférés és az azok helyesbítéséhez való jog egyike annak a személyes információk kezelésével kapcsolatos számos alapelvnek, amelyek az utóbbi negyedszázadban széles körben elterjedtek. R. GELLMAN: *Does Privacy Law Work?*, in *Technology and Privacy. The New Landscape*, eds. P. AGRE, M. ROTENBERG, Cambridge, MIT Press, 1998, 196–197. Lásd még 1980 OECD Guidelines Governing the Protection of Privacy, Principle 7 és 1995 European Union Directive on Data Protection, art. 12. C. J. Bennett *Convergence Revisited. Toward a Global Policy for the Protection of Personal Data?* című írásában (in AGRE, ROTENBERG: *I. m.*, 99) amelltt érvel, hogy az egyes országok politikai irányelveiben megtalálhatók a személyes információk védelmének közös elemei, de az Egyesült Államok kivétel. A személyes adatokhoz való hozzáférést szabályozó amerikai törvények magukba foglalják a következőket: Fair Credit Reporting Act, Family Educational Rights and Privacy Act és a Cable Communications Policy Act. GELLMAN: *I. m.*, 202. Egy új, a „betegek alapjogait” biztosító törvényre vonatkozó javaslatok biztosítanák az egészségügyi információkhoz való hozzáférést. A személyes adatok védelméhez fűződő jog új keletű védelméhez lásd J. ROSEN: *The Unwanted Gaze. The Destruction of Privacy in America*, New York, Random House, 2000.
48. Constitution of the Republic of South Africa Act, 1996, s. 32(1)(b); Promotion of Access to Information Act, 2000, pt. 3.
49. Promotion of Access to Information Act, s. 53(2)(d).
50. G. PIMSTONE: *Going Quietly About Their Business. Access to Corporate Information and the Open Democracy Bill*. 15 S.A.J.H.R. 2, 1999, 10.
51. Freedom of Information Act (UK), s. 5(1)(a). A törvény lehetővé teszi a kormányznak, hogy ilyen cégeket a törvény hatálya alá vonjon.
52. T. MUNROE: *Jamaica's Proposed Freedom of Information Act in Combatting Corruption in Jamaica*, ed L. NEUMAN, Atlanta GA, Carter Center, 1999, 74.
53. UK, *Your Right to Know. The Government's Proposals for a Freedom of Information Act* (Cm 3818), London, Her Majesty's Stationery Office, 1997. A privatizált szervek panaszt tettek amiatt, hogy ez hátrányt jelent számukra azokkal a versenytársaikkal szemben, akik sosem voltak kormányzati tulajdonban.
54. KEELING: *I. m.*, 212; ROBINSON: *I. m.*, 793–797, 810–813.
55. FEISER: *I. m.*, 60. Feiser és más kommentátorok az alkotmánybíráskodásban használt teszt követése mellett érvelnek – amit a „közszolgálati feladat” tesztnek neveznek –, hogy megoldják az információs törvény hatáskörének problémáit. BUNKER, DAVIS: *I. m.* A „ha-

- gyományosan” kormányzati funkcióra hangsúlyt helyező „közszolgálati feladat” teszt bírálatához lásd D. BARAK-EREZ: *A State Action Doctrine for an Age of Privatization*, 45 *Sy. L. R.*, 1995, 1169.
56. *Uo.*, 1188–1889; CASAREZ: *I. m.*, 251.
57. R. GILMOUR, L. JENSEN: *Public Functions, Privatization, and the Meaning of “State Action”* 58 *P.A.R.* 247, 1998.
58. J. GENTRY: *The Panopticon Revisited. The Problem of Monitoring Private Prisons*, 96 *Yale L. J.*, 1986, 353; D. WECHT: *Breaking the Code of Deference. Judicial Review of Private Prisons*, 96 *Yale L. J.*, 1997, 815; CASAREZ: *I. m.*, 252.
59. C. WEBBER, A. WILDAVSKY: *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Simon & Schuster, 1986.
60. A. ROBERTS: *Less Government, More Secrecy*, 312. A privatizált egységek arra használták ezt az érvelést, hogy szembehelyezkedjenek a brit kormány indítványával, amely az új, az információ elérhetőségét biztosító törvény hatálya alá vonta volna őket. Lásd e szervek betervezését a kormány 1997-es fehér könyvére: Submission no. 478, 1998. február 27., <http://foi.democracy.org.uk>. A közelmúltban privatizált ontariói vállalatok hasonló érvelést használtak. Martin MITTELSTAEDT: *Hydro Lobbying Won Change to Law*, *The Globe and Mail*, 25 January 2001, A17.
61. Ugyanez a megközelítést alkalmazzák a „kvázi kormányzat” általánosabb kérdéseinél. Ennek illusztrálására lásd C. GREVE, M. FLINDERS, S. VAN THIEL: *Quangos. What's in a Name? Defining quangos from a comparative perspective*, 12 *Governance* 129, 1999, 139–40. A kanadai alkotmány szintén egy irányítás alapú tesztre hagyatkozik annak megállapításakor, hogy egy szervezet „kormányzati”-e, és így meg kell felelnie a Jogok és szabadságok kartájának (*Charter of Rights and Freedoms*): D. JONES, A. S. DE VILLARS: *Principles of Administrative Law*, Toronto, Carswell, 1999, 47–53.
62. A természetes igazságosságra alapozott előírások célja, hogy megvédje azokat a személyeket, akiket az ilyen hatóságok elmarasztaló ítélettel sújtanak. Ezek a szabályok megkövetelhetik a hatóságoktól, hogy előzetesen jelezzék egy ilyen ítélet lehetőségét; egy induló ügy nyilvánosságra hozatalát vagy egy folyamatban lévő ügy ismertetését.
63. M. HUNT: *Constitutionalism and Contractualisation of Government*, in *The Province of Administrative Law*, ed. M. TAGGART, Oxford, Hart Publishing, 1997, 29.
64. *Ibid.* at 33. See also D. OLIVER: *Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review?*, *Pub. L.* [1987], 543.
65. F. KLUG: *Values for a Godless Age*, London, Penguin Books, 2000, 48–49, 167. Az emberi jogi kötelezettségeknek a magánszektorra való kiterjesztése melletti érvekhez lásd A. CLAPHAM: *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon Press, 1993 és A. CLAPHAM: *The Privatisation of Human Rights*, *Eur. H. R. L. Rev.* (1995), 20.
66. Ezek a jogok több alaptörvényben is megjelentek az elmúlt fél évszázadban: J. DONNELLY: *International Human Rights*, Boulder, CO, Westview Press, 1998. Az érdekek és jogok viszonyának elemzéséhez lásd J. RAZ: *The Morality of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1986, 165–168, 180–183.
67. *Jane Doe versus Board of Commissioners of Police for the Municipality of Metropolitan Toronto et al.* (1998), 39 *O.R.* (3d) 487 (G.D.).
68. *Guerra and Others versus Italy* (1998), 26 *E.H.R.R.* 357.
69. *McGinley and Egan versus the United Kingdom* (1999), 27 *E.H.R.R.* 1. A bíróság fenntartotta ezt a jogot, annak ellenére is, hogy a feltételezett veszély kisebb volt, mint a Guerra-ügyben. Végül úgy döntött, hogy a kormányzat nem sértette meg kötelezettségeit.
70. Például *Tarasoff versus Regents of the University of California*, 17 *Cal.3d* 425 (1976). Az ügyben figyelembe vették a pszichoterapeuták „értesítési kötelezettségét”.
71. A károsanyag-kibocsátás regisztrálása növekvő népszerűségének megvitatása megtalálható a Cseh Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériumának kiadványában: *Discussion Paper for the First Meeting of the UN/ECE Task Force on Pollutant Release and Transfer Registers*, Prague, February 2000.
72. J. McLELLAN: *Hazardous Substances and the Right to Know*, 128 *Int'l Lab. Rev.*, 1989, 639; T. TIETENBERG, D. WHEELER: *Empowering the Community. Information Strategies for Pollution Control*, Waterville, ME, Colby College, Dept. of Economics, 1998.
73. Számos igazságszolgáltatási rendszer elismeri a közérdek védelmét a titoksértési ügyekben. *Public Interest Disclosure Act 1998 (UK)*, 1998, c. 23, s. 1.
74. *Access to Health Records Act 1990 (UK)*, 1990, c. 23. Ehhez hasonló szabályozást eredményezne a többek által javasolt „betegek jogainak kartája” Amerikában.
75. *Ruby versus Solicitor General* [1996] 3 *F.C.* 134, 136 *D.L.R.* (4th) 74 (F.C.T.D.) at paras. 165, 169.
76. *Gaskin versus the United Kingdom* (1989) 160 *Eur.Ct.H.R.* (ser. A), 12 *E.H.R.R.* 36.
77. A tanulmányi nyilvántartásokhoz való hozzáférést lásd a következő helyen: *Family Educational Rights and Privacy Act*, 20 *U.S.C.* § 1232g; további nyilvánosságra hozatali követelményeket tartalmaz: *Student Right to Know and Campus Security Act*, 20 *U.S.C.* §1092.
78. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 26.2 cikk és Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 13.1 cikk.
79. *Leander versus Sweden* (1987) 116 *Eur.Ct.H.R.* (Ser. A) 23, 9 *E.H.R.R.* 433. A bíróság döntése értelmében az alapjogok megsértése az adott körülmények között igazolható volt.

80. Commission for Children and Young People Act, 1998, s. 43.
81. J. PORTZ: *Plant Closings and Advance-Notice Laws. Putting the Pieces Together*, 9 Econ. Dev. Quar. (1995), 356. Az Európai Bizottság szintén új irányelv kidolgozására tett javaslatot a tervezett létszámleépítések információihoz való jogról: Commission Doc. 598PC0612, November 1998.
82. Az Egyesült Államokban érvényben levő törvény: Fair Credit Reporting Act, 15 U.S.C. §1681; Angliában: Consumer Credit Act 1974 (UK), 1974 és az Access to Medical Reports Act 1988 (UK), 1988.
83. „Mindenki jogos tulajdonosa személyes információinak, függetlenül attól, hol tárolják azokat, és ez a jog elidegeníthetetlen.” Canada, House of Commons Standing Committee on Human Rights, Privacy: Where Do We Draw the Line? (Ottawa, April 1997). Lásd még J. LITMAN: *Information Privacy/Information Property*, Stan. L. Rev. [2001].
84. Bipartisan Patient Protection Act of 2001 S. 283, 1st Sess., 107th Cong., Subtitle C.
85. Ugyanez az érv a nyilvánosságra hozatal mellett a következő törvényben: US Family Educational Rights and Privacy Act.
86. A. O. HIRSCHMAN: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970, 4.
87. A „kilépési lehetőség” hiányának megfontolása szintén hatással volt az újabb angliai bírósági döntésekre, lásd OLIVER: *I. m.*, 555.
88. Egyezségokmány 19.2 cikk. Hasonló megfogalmazással találkozhatunk az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikkében.
89. DONNELLY: *I. m.*, 7.
90. United Nations Convention on the International Right of Correction, 16 December 1952, Res. 630 (VII), Preamble.
91. C. J. RADCLIFFE: *Freedom of Information. A Human Right*, Glasgow, Jackson, 1953. Az információszabadság hasonló megközelítését egy amerikai szerzőnél lásd H. BRUCKER: *Freedom of Information*, New York, Macmillan, 1949.
92. I. ÖSTERDAHL: *Freedom of Information in Question: Freedom of Information in International Law*, Uppsala, Iustus Forlag, 1992. Az Emberi jogok európai egyezményének 10. cikke „az információ átadásáról és átvételéről”, míg az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikke „az információ felkutatásáról, átadásáról és terjesztéséről” szól. Az egyezmény 10. cikke bekezdése nem teremti meg a kormányzati információkhoz való hozzáférés jogát. F. JACOBS, R. WHITE: *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 223.
93. *Guerra versus Italy*, 69. jegyzet. A bíróság álláspontjának elemzéséhez ebben és korábbi ügyekben lásd S. SEDLEY: *Information as a Human Right in Freedom of Expression and Freedom of Information*, eds. J. BEATSON, Y. CRIPPS, Oxford, Oxford University Press, 2000.
94. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN: *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, W. W. Norton, 1999, 111.
95. *Forsyth County versus Nationalist Movement*, 505 US 123 (1992).
96. Adókedvezmények, közvetlen támogatások, kormányzati hirdetés vagy kedvezményes postai díjszabás segítségével.
97. Annak alátámasztására, hogy az Egyesült Államok alkotmánya kötelezettséget teremt az állami cselekvésre, lásd O. M. FISS: *The Irony of Free Speech*, Cambridge, Harvard University Press, 1996. A kanadai bíróságok szintén felismerték, hogy „kormányzati beavatkozásra” lehet szükség a véleménynyilvánítás szabadság jogának érvényesítéséhez: R. MOON: *Constitutional Protection of Freedom of Expression*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, 175–181. 1999-ben a kanadai Legfelső Bíróság megállapította, hogy „a szabadságok és a jogok és a pozitív és negatív megnevezések nem mindig világosak és nem is hasznosak. [...] „[Olyan] helyzet is előállhat, amelyben ahhoz, hogy egy alapvető szabadság érvényesüljön, a korlátozás önmagában nem lenne elégséges, és pozitív kormányzati beavatkozásra van szükség. Ez jelentheti például [...] bizonyos információkhoz való hozzáférés biztosítását.” *Delisle versus Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989.
98. Ez bizonyosan igaz a költségek szempontjából. A kritikusok felvethetik, hogy létezik egy fel nem mérhető ár, ami az élénk state actionre való képesség meggyengüléséből származik. Ugyanez elmondható más eszközökről, amelyek lehetővé teszik a véleménykülönbségek napvilágra jutását.
99. Egy újabb bírósági döntésben a brit Lord Steyn megjegyezte, hogy „a szólásszabadság a demokrácia éltető ereje.” Lásd SEDLEY: *I. m.*, 240.
100. *S. P. Gupta versus Union of India* (1981), idézi M. AMIR, UL ISLAM: *Right to Know Is Right to Liberty*, Dhaka, Bangladesh, Legal Education and Training Institute, 1999. Lásd még R. MARTIN, E. FELDMAN: *Access to Information in Developing Countries*, Transparency International, 1998, <http://www.transparency.de/documents/>. További releváns ügyek: *State of U. P. versus Raj Narain* (1975); *Gandhi versus Union of India* (1978); *Bombay Environmental Group and others versus Pune Cantonment Board* (1982); *Secretary, Ministry of Information and Broadcasting versus Cricket Association of Bengal* (1995).
101. 21.3 cikk.
102. 25. cikk.
103. Például a kanadai kormány több mint 180 millió dollárt költött az 1997-es általános választásokra, vagyis 11 dollárt választónként. Ez a kimutatás nem tartalmazza a vá-

- lasztási bizottságokkal kapcsolatos költségeket és a politikai pártok pénzügyi támogatását.
104. SEDLEY: *I. m.*, 239.
105. B. BARBER: *A Place for Us*, New York, Hill & Wang, 1998, 67.
106. B. C. WILLIAMSON, J. A. FRIEDMAN: *State Constitutions. The Shopping Mall Cases*, Wis. L. Rev. [1998], 883; K. GRAY, S. GRAY: *Private Property and Public Propriety*, in *Property and the Constitution*, ed. J. MCLEAN, Portland, OR, Hart Publishing, 20–31.
107. *Marsh versus State of Alabama*, 326 US 501 (1946). Kanadára vonatkozó hasonló gondolatmenet: Laskin bíró véleménye a *Harrison versus Carswell*-ügyben. [1976] 2 S.C.R. 200.
108. A levezetett kötelezettségek elemzéséhez lásd RAZ: *I. m.*, 183–186; J. RAZ: *On the Nature of Rights*, (1984) 93 *Mind* 194.
109. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 3. cikk.
110. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 30. cikk; Emberi jogok európai egyezménye 17. cikk; Emberi jogok amerikai egyezménye 29. cikk.
111. M. HEDGE, A. GALE, K. HUGHES: *Outrage over FOI Naming of Nurses to Triple Murderer*, Melbourne, AAP Newsfeed, 14 January 1999.
112. Victoria liberális kormánya módosította az információszabadságot biztosító törvényt, hogy a jövőben elkerülhessék a hasonló információk visszatartását, de ezt még abban az évben visszaállította a munkáspárti kormány. Victoria Freedom of Information Act 1982, Pt. 3.
113. *R. versus Mills* [1999] 3 S.C.R. 668.
114. D. THOMPSON: *Democratic Secrecy*, 114 *Pol. Sci. Quar.* (1999), 181.
115. 77. jegyzet.
116. G. HEWART: *The New Despotism*, London, Benn, 1929.
117. D. H. ROSENBLOOM: *Building a Legislative-Centered Public Administration*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 2000.
118. A kritikák azt sugallták, hogy ez az új szabályozó kormányzati rendszer valójában a konzervatív erők eszköze volt arra, hogy megakadályozza a kormányt a progresszív társadalmi és gazdasági reformok végrehajtásában. Annak kérdése, hogy milyen érdekeket szolgálnak az átláthatósági követelmények (és más közigazgatási szabályozások), fontos, de nem lehet megválaszolni egy törvény aktuális működése alapján. Például lehetséges, hogy ugyanaz a rendszer korábban a haladó reformerek eszközéül szolgált, akik a konzervatív kormány kezdeményezéseit akarták meggátolni: H. ARTHURS: *Mechanical Arts and Merchandise. Canadian Public Administration in the New Economy* 42 *McGill L. J.*, (1997), 29.
119. A bírósági ellenőrzést kétféle módon terjesztették ki: a standing (meghatározza, ki folyamodhat jogorvoslatért) szabályozásának liberalizálásával és a bírósági beavatkozás küszöbének leszállításával a közigazgatási visszaélések eseteiben.
120. Ennek brit vonatkozásaihoz lásd HUNT: *I. m.*, 22.
121. H. L. CROSS: *The People's Right to Know*, New York, Columbia University Press, 1953.
122. KLUG: *I. m.*, 71–74, 98–111, 127–34.