

Sziklay Júlia

Merre tovább, magyar információs szabadság?

Az információs szabadság nem politikai jelszó, hanem szakkifejezés – írta még 1988-ban Sólyom László –, azoknak a jogintézményeknek az összefoglaló neve, amelyek a mai viszonyok között akarnak valódi esélyt adni a polgárok informált részvételének a társadalom ügyeiben, ezáltal a vélemény- és sajtószabadságnak. Kutatás az információs szabadság mai magyar helyzetéről.

A magyar alapjogi katalógusba a rendszerváltoztatáskor, az 1989-es átfogó alkotmánymódosítás útján bekerülő új alapjog fontos alkotmányos funkciókkal bír. Biztosítja a közéleti információkhoz való szabad és közvetlen hozzáférést, ezáltal támogatja a közügyekről való szabad véleményformálást és a társadalmi kontrollt, amelynek a visszaélések leleplezésében és megelőzésében a nyilvánosság ereje révén óriási szerepe van. Az átláthatóság egyértelműen erősíti az állami működésbe vetett közbizalmat, hiánya pedig rombolja azt. Ahogy Patrick Birkinshaw brit alkotmányjogász fogalmaz: a titkosság bűnszegédként leplezi az önkényt, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.

Nem abszolút, korlátozhatatlan alapjogról van szó, a világon mindenütt nagyon hasonló a szabályozás: az alapfogalmakon, eljárási szabályokon és a jogorvoslati lehetőségeken kívül a törvény a nyilvánosság észszerű és törvényes korlátairól is rendelkezik. Fontos azonban, hogy a főszabály a nyilvánosság bevonása, nem pedig a kizárása, vagyis az adatkezelőknek nem az a dolguk, hogy megtalálják, az információkat mely indokok alapján ne adják ki, hanem az, hogy akár különmunkával, a meglévő adatok rendszerezésével vagy előkeresésével kiszolgálják az emberek információs igényét.

Közszolgáltatásról van ugyanis szó. A XIX. század közepétől egyre inkább uralkodó felfogás szerint a közigazgatás Ernst Forsthoff (1902–1974.) német alkotmányjogász kifejezésével „szolgáltató közigazgatásként” működik. Az információs szabadságot az állam nem feltétlenül a közhatalom, hanem inkább alkotmányos jogok gyakorlásával összefüggésben biztosítja, aminek közvetlen gazdasági haszna is sok esetben egyértelmű (elég, ha a nyilvánosság korrupció elleni szerepére gondolunk).

A információs szabadság magyar szabályozása – különféle nemzetközi pontozások, mércék alapján is – jó színvonalúnak mondható. Bár bonyolult és az elmúlt harminchárom évben sok toldozáson-foldozáson esett át, mégis erős szöveteivel fenntartja az alapelvet, amely szerint a közfeladatot ellátó szervek és szervezetek műkö-

désére és közpénzköltésére vonatkozó adatok – bizonyos szintig – bárki által megismerhetők.

Biztosított a jogorvoslat, működik a felügyeleti szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság, érvényesül a bíróságok kontrollfunkciója, alapjogi jogértelmezésben segít az Alkotmánybíróság, és nemzetközi szinten tárgyal magyar ügyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága is, alakítva a hazai és az európai gyakorlatot is. Ezeket a tényeket még a kritikus, sokat pereskedő magyar civil szervezetek is általában elismerik.

Ugyanakkor a helyzet sok ponton javítható, ahogy erre tudományos, vagyis objektív megalapozottsággal rávilágított az a kutatási projekt, amely 2019-ben kezdődött, és 2022 végén fejeződött be. A projekt az Európai Unió finanszírozásában, a NAIH mint kedvezményezett szakmai irányító bevonásával, mintegy hatvan kutató (jogász, közigazgatási szakember, szociológus, informatikus, civil szervezeti munkatárs) aktív részvételével zajlott, és célul tűzte ki az információs szabadság hazai állapotának felmérését, illetve a felderített problémákra megoldási javaslatok kidolgozását. Négy kutatási terület az önkormányzatok, a központi közigazgatás, a közigazgatáson kívüli, de közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb szervezetek információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek ellenőrzése, és foglalkozott azokkal a jogi és jogon kívüli mechanizmusokkal, amelyek a joggyakorlást biztosítják vagy optimalizálhatják. Például vizsgálta a konkrét jogszabályi rendelkezéseknek, a kapcsolódó peres és nem peres eljárásoknak (ítéletek végrehajtásának, az adatkiadás kikényszerítésének) hatékonyságát vagy sikertelenségét, illetve az ismeretterjesztés, a felügyeleti szerv szervezetfejlesztését.

A kutatás az általános tájékoztatás, a honlapon történő közzététel és az egyedi adatigénylés három szintje közül az utóbbi két konkrét kötelezettség teljesítésére összpontosított, egyszerűen azért, mert itt volt lehetőség az objektív mérés. (A törvényi szabályozás alapján a közfeladatot ellátó szervek közfeladatuk végrehajtásá-

ról kötelesek tájékoztatni a közvéleményt az általános (tömeg)kommunikációs csatornákon keresztül, illetve a törvény által előírt listás közzététel útján interneten, továbbá válaszolni a bárki által benyújtható kérdésekre – azaz közérdekű adatigényre –, az igénylő által megkívánt módon, fősabályként tizenöt napon belül.)

Az egyes kutatási eredményekről röviden elmondható, hogy nagyon érdekes, sok tekintetben elgondolkodtató eredmények születtek.

A 2021. évi őszi állapotról egyfajta pillanatfelvétel készült: a kutatók megvizsgálták az összes magyar helyi önkormányzat (3197) és több megyei, illetve nemzetiségi önkormányzat „közérdekű adatokra” vonatkozó közzétételi kötelezettségének teljesítését, vagyis azt, hogy ezek az adatok ott vannak-e a honlapokon, az előírásoknak megfelelő helyen és struktúrában, a felhasználó által megtalálható és olvasható módon.

Az önkormányzatok döntő többségének (92 százalék) van ugyan saját honlapja, de csak 4,6 százalékuk esetében volt megtalálható a jogszabályi előírásoknak eleget tevő, a nyitóoldalon, jól látható módon, megfelelő hivatkozással a „közérdekű adatok” információs tömb. Csaknem minden harmadik önkormányzatnál közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem jelent meg. A digitális jelenlét technikai színvonala (keresőmotor, oldaltérkép, többnyelvű honlap, akadálymentesítés) összességében inkább alacsony-közepesnek mondható. A hat kérdésből álló próbaadat-igénylés eredménye szerint a 3210 vizsgált önkormányzat között 95 olyan szervezet volt (3 százalék), amely az összes kérdésre jogszerűen felelt. Az önkormányzatok 41 százaléka egyetlen kérdést sem válaszolt meg, további 10 százalék pedig minden egyes kérdésre jogszerűtlenül elutasította a válaszadást. A többi önkormányzat (azaz az összes önkormányzat 45 százaléka) részben teljesítette az adatigénylést.

A központi közigazgatás területén a reprezentatív minta (N = 155) 68 százalékánál a kutatók olyan honlapokat találtak, ahol elérhető volt releváns tartalom. A minisztériumok, főhatóságok tehát a digitális tartalmakat már nagyobb kedvvel osztják meg, ugyanakkor a minőségi feltételeknek már kevésbé feleltek meg, vagyis az érdeklődő állampolgár igen nehezen találja meg az egyébként sokak számára fontos információkat például a kormányzati honlapokon. A próbaadat-igénylésekre kevésbé hiányosan válaszoltak az önkormányzatoknál, teljes egészében az adatigényléseknek csak 2 százalékát utasították el – mondani sem kell, hogy ezekben az esetekben jogszerűtlenül –, és szintén nagyon kevés volt köztük a „hallgatók” aránya is (4 százalék), ami egyébként szintén abszolút jogszerűtlen. Ugyanakkor „tökéletes” válaszadás sem fordult elő.

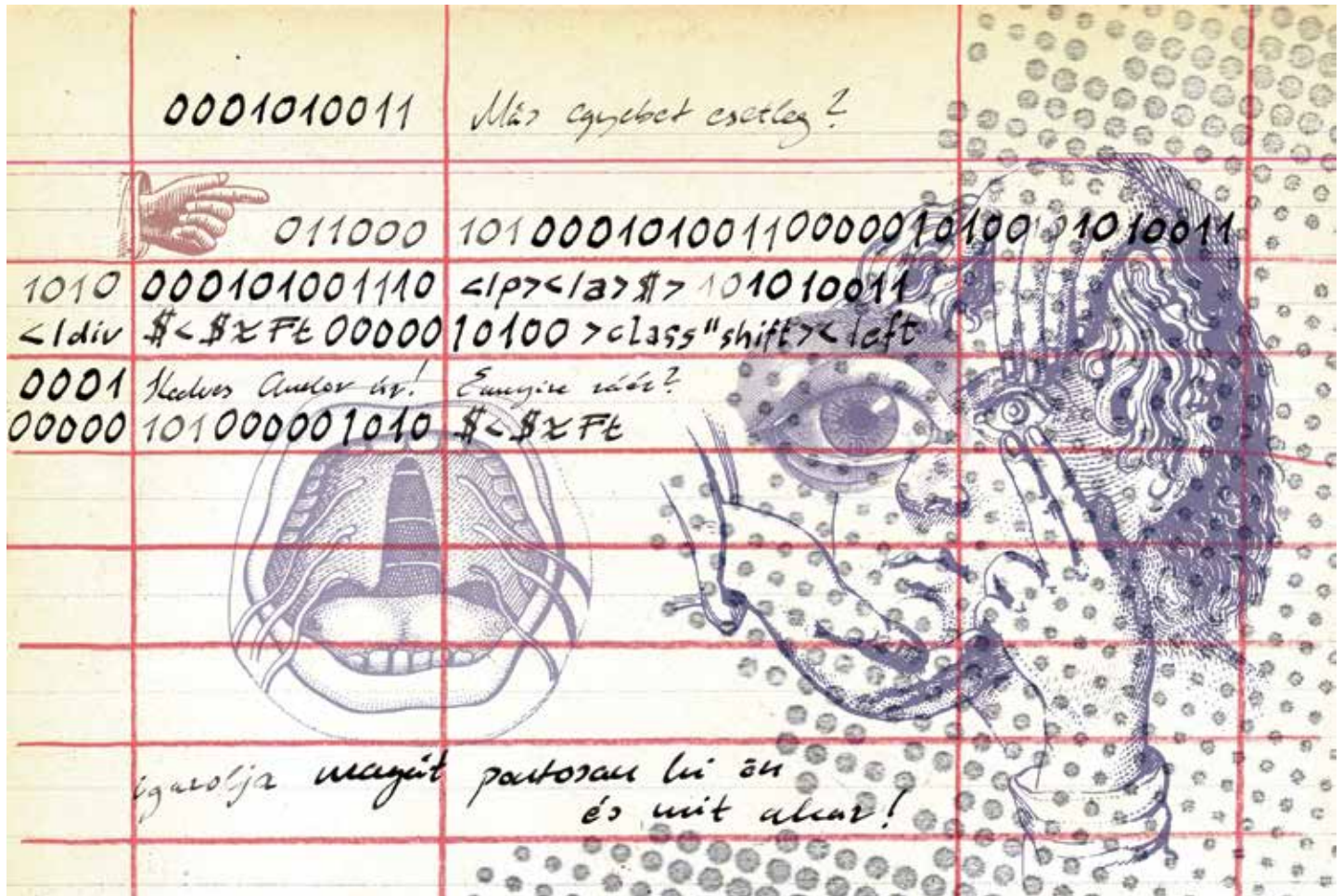
A harmadik célterület „vegyes” csoportjába tartoztak például a köztulajdonban levő gazdasági társaságok; az állami, önkormányzati háttérű alapítványok;

a köztisztviselők; az egyetemes és monopolhelyzetben lévő közszolgáltatók (lásd hulladékszállítás, kéményseprés, szennyvízszippantás, vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás, a postai, a villamosenergia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítói). A legkevésbé jogkövető magatartás erre a csoportra jellemző, hiszen számukra sokszor még az is kétséges és vitatott, hogy vannak-e információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeik, vagyis egyáltalán elszámoltathatók-e a közpénzhasználat okán. A vizsgált szervezetek (N = 932) mintegy kétharmadánál semmilyen közzétételre utaló jel nem volt azonosítható, különösen az állami, önkormányzati háttérű alapítványok esetében volt szélsőségesen magas a mulasztás aránya (95 százalék). A próbaadat-igénylést igen kevés szervezet (2 százalék) teljesítette teljes egészében és jogszerűen, tehát mind a hat kérdésre válaszolva. Semmilyen válasszal sem szolgált a szervezetek 58 százaléka, ami súlyosan jogsértő magatartás.

Egyértelmű az átláthatóságra törekvés hiánya, akár attitűd-, de sok esetben tudáshiány miatt.

Pozitív eredmény, hogy az online kérdőívek vagy mélyinterjúk útján megkérdezettek (a szervezetek vezetői vagy információszabadság feladatokkal megbízott munkavállalói) megítélése, véleménye szerint a nyilvánosság és transzparencia önmagában demokratikus érték, nem pedig egy „kellemetlen” kötelezettség vagy feladat. Erre mindenképpen lehet és kell is a jövőben építeni. Az alaphozzáállás, az alapattitűd tehát inkább pozitív; a fő probléma nem más, mint a tudás és információ, valamint az intézményes gyakorlat hiánya. A próbaadat-igénylések első kérdései mindenkinél a közzététel és adatigénylés belső szabályzatára, az illetékes szervezeti egység és személy elérhetőségére vonatkoztak, amely adatokat egyébként a honlapon eleve nyilvánosságra kellett volna hozni. Ehhez képest még ezeknél a kérdéseknél sem volt teljes és gördülékeny a válaszadás, holott itt még nem is kellett kommunikációs vagy ügyvédi irodákkal kötött szerződések adatai között bogarászni, mint a próbaadat-igénylés más kérdéseinél.

Vannak követendő, jó nemzetközi példák arra, hogyan lehet a csikorgó fogaskereket olajozottabb működésre bírni. Erre a digitális kihívásoknak is megfelelő eszköz a központi elektronikus közadatportál, amely adatigényeket és panaszokat egyaránt fogad. Mexikóban például 2016-ban éppen az információszabadság reformjához kötődően felállt központi portálon (*Plataforma Nacional de Transparencia*) már 7 384 000 bejegyzés található, és a feltöltött adatokat évente kétszer ellenőrzi a felügyeleti hatóság, akár büntetést is kiszabva a nem megfelelő közzététel esetén. Eddig 2,5 millió adatigénylést nyújtottak be a platformon keresz-



GRAFIKA: SZ. ESZTERÓ ANETT

tül, a portál saját keresőmotorján végrehajtott keresések száma csaknem 3 millió (a tematikus keresőmotorokon keresztül mintegy 7 millió), a nagy számok egyértelműen jelzik a portál népszerűségét, alkalmazhatóságát a közönség körében.

A párhuzamosan futó, az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó által menedzselte rokon projekt egyik fontos eredménye egy hasonló, bár kisebb léptékű közadatportál, mely már csak a „működési engedélyre” vár.

Az uniós pénzforrásokhoz való hozzájutás érdekében 2022 novemberében lezajlott törvénymódosítások egyike a Központi Információs Közadat-nyilvántartás létrehozását célozta, mely nyilvános adatbázisban fogja elérhetővé tenni a költségvetési szervek legfontosabb gazdálkodási adatait, így különösen az általuk hazai vagy európai uniós forrásból nyújtott, ötmillió forintot elérő költségvetési támogatások, közbeszerzések, szerződések és kifizetések adatait. Szintén megtörtént az egyedi adatigénylésekért kiszabható költségek sorából a munkaerő-ráfordításért felszámítható költségelem kivétele. Ezek mindenképpen pozitív lépések, s reméljük, hogy

megalapozott szakmai együttműködés eredményeképp további lépések is történnek, mely komplex módon, a kutatás eredményeire alapozva javíthatja a joggyakorlás hatékonyságát.

A kutatás ugyanis számos problémát felszínre hozott, melyek akár jogon belüli, akár jogon kívüli orvoslást igényelnek. A tájékoztatási kötelezettséghez való általános hozzáállás, attitűd mindenhol fejleszhető, és ennek alapjait már az iskolában le kell tenni. Ahogy Svédországban kötelező tananyag, hogy „minden svéd állampolgárnak joga van a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez”, úgy Magyarországon is mind az állampolgárok, mind a közfeladatot ellátó kötelezett oldalán az általános jogi és közéleti kultúra részévé kellene válnia az információs szabadság iránti igénynek és elköteleződésnek. Hiszen ahogy egy korai alkotmánybíróági döntés (34/1994. /VI. 24./ AB határozat) fogalmaz: „Lényeges szerepe van az információs szabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően.” ■

A szerző a NAIH Információs szabadság főosztályának vezetője