



Összefoglaló tanulmány

Jelen dokumentum

a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú

„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának
növelése”

című kiemelt projekt keretében készült.

Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dátum:

2022. szeptember 30.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TARTALOMJEGYZÉK

1	TARTALOMJEGYZÉK	3
2	AZ ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY CÉLJA ÉS A PROJEKT BEMUTATÁSA	5
2.1	A DOKUMENTUM CÉLJA ÉS FELÉPÍTÉSE	5
2.2	A PROJEKT CÉLJA, TEVÉKENYSÉGEI ÉS SZEREPLŐI	5
2.2.1	<i>A Projekt célja</i>	5
2.2.2	<i>A Projekt tevékenységei</i>	6
2.2.3	<i>A kutatások felépítése</i>	7
2.2.4	<i>A Projekt szereplői</i>	9
2.3	AZ ELVÉGZETT KUTATÁSOK FÓKUSZAI	12
2.4	A KUTATÁSOK MEGVALÓSÍTÁSA SORÁN ALKALMAZOTT MÉRŐESZKÖZÖK, MÓDSZERTAN	14
2.5	A PROJEKT EGYÉB, A KUTATÁSOKAT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGEI	16
2.6	A PROJEKT LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSAINAK ÖSSZEGZÉSE	16
3	AZ ÖNKORMÁNYZATI NYILVÁNOSSÁG KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA	17
3.1	AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA VONATKOZÓ KUTATÁSI MÓDSZEREK BEMUTATÁSA	17
3.2	A KÖZZÉTÉTELI ÉS AZ ADATKÖZLÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGVALÓSULÁSÁNAK GYAKORLATA	17
3.2.1	<i>Honlapelemzés eredményei</i>	17
3.2.2	<i>Próba-adatigénylés eredményei</i>	20
3.2.3	<i>Online kérdőíves felmérés eredményei</i>	21
3.3	ÖNKORMÁNYZATI INDEXÁLÁS	22
3.4	A KUTATÁS KIEMELT EREDMÉNYEI ÉS JAVASLATOK	25
3.4.1	<i>A közzététel szabályainak Infotv.-ben és más jogszabályokban való szabályozásának összhangja</i>	25
3.4.2	<i>Információs tisztviselő</i>	25
3.4.3	<i>Az információs szabadsággal kapcsolatos ismeretek erőteljesebb oktatása</i>	26
3.5	AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYZETE A MÁSIK KÉT CÉLCSOPORT VISZONYLATÁBAN	28
4	A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS NYILVÁNOSSÁGÁNAK KUTATÁSA KAPCSÁN FELTÁRT EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA	30
4.1	A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSRA VONATKOZÓ KUTATÁSI MÓDSZEREK BEMUTATÁSA	30
4.2	A KÖZZÉTÉTELI ÉS AZ ADATKÖZLÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGVALÓSULÁSÁNAK GYAKORLATA	30
4.2.1	<i>Honlapelemzés eredményei</i>	31
4.2.2	<i>Próba-adatigénylés eredményei</i>	33
4.2.3	<i>Online kérdőíves felmérés eredményei</i>	34
4.3	JAVASLATOK A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK HATÉKONYABB ÉRVÉNYESÜLÉSE KAPCSÁN	35
4.3.1	<i>Közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályok harmonizálása</i>	35
4.3.2	<i>Áttétellel kapcsolatos rendelkezések rögzítése az Infotv.-ben</i>	36
4.3.3	<i>Az információs tisztviselő</i>	36
4.3.4	<i>Központi kormányzati weboldal létrehozása az információs szabadság jobb érvényesülése érdekében</i>	37
4.3.5	<i>Általános szemlélet formálás, edukáció</i>	38
4.4	A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS HELYZETE A MÁSIK KÉT CÉLCSOPORT VISZONYLATÁBAN	40
5	A KÖZIGAZGATÁSON KÍVÜLI, KÖZZÉTÉTELRE KÖTELEZETT CÉLCSOPORTOT VIZSGÁLÓ KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA	42
5.1	A KÖZIGAZGATÁSON KÍVÜLI, KÖZZÉTÉTELRE KÖTELEZETT CÉLCSOPORTRA VONATKOZÓ KUTATÁSI MÓDSZEREK BEMUTATÁSA	42
5.2	A KÖZZÉTÉTELI ÉS AZ ADATKÖZLÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGVALÓSULÁSÁNAK GYAKORLATA	42
5.2.1	<i>A honlapelemzés eredményei</i>	42



5.2.2	<i>A próba-adatigénylés eredményei</i>	44
5.2.3	<i>Online kérdőíves felmérés eredményei</i>	46
5.3	JAVASLATOK A KÖZIGAZGATÁSON KÍVÜLI, KÖZZÉTÉTELRE KÖTELEZETT SZEREPLŐK ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK JAVÍTÁSA KAPCSÁN	47
5.3.1	<i>A kötelezett kör (ön)azonosítása</i>	47
5.3.2	<i>Különbéleltek fajtái és az információszabadság kollíziója</i>	48
5.3.3	<i>Jogkövetkezmények</i>	50
5.4	A KÖZIGAZGATÁSON KÍVÜLI, KÖZZÉTÉTELRE KÖTELEZETT SZEREPLŐK HELYZETE A MÁSIK KÉT CÉLCSOPORT VISZONYLATÁBAN	51
6	A NEGYEDIK, KORREKCIÓS MECHANIZMUSOKRA IRÁNYULÓ KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA	53
6.1	A KUTATÁS RÖVID BEMUTATÁSA	53
6.2	A 4. KUTATÁS EREDMÉNYEI: AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÉKONYABB ÉRVÉNYESÜLÉSÉT SZOLGÁLÓ HORIZONTÁLIS JAVASLATOK.....	53
6.2.1	<i>A Kutatás koncepcionális következtetései</i>	55
7	TOVÁBBI PROJEKTEREDMÉNYEK BEMUTATÁSA	57
7.1	ÚTMUTATÓK, AJÁNLÁSOK, TANULMÁNYOK	57
7.1.1	<i>Átláthatósági kézikönyv</i>	57
7.1.2	<i>Adatközlő kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá?</i>	58
7.1.3	<i>Önellenzést támogató „compliance” útmutató</i>	58
7.1.4	<i>Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat</i>	59
7.1.5	<i>A költségtérítés szabályozása és gyakorlata</i>	59
7.1.6	<i>Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához</i>	60
7.1.7	<i>Adatszolgáltatási mátrix – avagy ki kicsoda az információszabadság terén?</i>	60
7.1.8	<i>Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány</i>	61
7.2	NEMZETKÖZI JÓGYAKORLATOK GYŰJTEMÉNYE - NEMZETKÖZI BENCHMARK ELEMZÉS	61
7.2.1	<i>A kiválasztott három ország részletes elemzésének tapasztalatai</i>	62
7.2.1.1	Észtország	62
7.2.1.2	Skócia	63
7.2.1.3	Izland	64
7.2.2	<i>Tanulmányutak és tapasztalataik</i>	65
7.2.2.1	Észtországi tanulmányút.....	65
7.2.2.2	Mexikói tanulmányút.....	65
7.2.2.3	Skóciai tanulmányút	67
7.2.3	<i>A nemzetközi jógyakorlatok gyűjteménye tanulmány tapasztalatai</i>	68
7.3	A KUTATÁSI TEVÉKENYSÉGEK MEGVALÓSÍTÁSÁT TÁMOGATÓ RENDEZVÉNYEK, SZAKMAI FÓRUMOK ..	69
7.3.1	<i>Projektnyitó és -záró rendezvény</i>	70
7.3.2	<i>Szakmai rendezvények</i>	70
7.3.3	<i>Tájékoztató-felkészítő roadshow</i>	73
7.3.4	<i>Nemzetközi konferencia</i>	73
7.3.5	<i>Ágazati munkacsoportok – civil szervezetek bevonása a Projektbe</i>	74
7.4	AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGOT TÁMOGATÓ ONLINE TÁJÉKOZTATÓ PORTÁL	77
8	MELLÉKLETEK	78
8.1	1. SZÁMÚ MELLÉKLET - A 4. KUTATÁS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS JAVASLATAI	78
9	JEGYZÉKEK	85
9.1	ÁBRAJEGYZÉK.....	85
9.2	TÁBLÁZATJEGYZÉK.....	85



2 AZ ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY CÉLJA ÉS A PROJEKT BEMUTATÁSA

2.1 A dokumentum célja és felépítése

Jelen összefoglaló tanulmány célja, hogy a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt (a továbbiakban: Projekt) megvalósított tevékenységeit és elért eredményeit foglalja össze egy jól érthető, logikusan felépített dokumentumban. A tanulmány azért is kiemelten fontos, mivel a Projekt nagyon komplex a keretében elvégzett, számos egymásra épülő tevékenység miatt.

A technikai fejezeteket követően a dokumentum az alábbi struktúrában mutatja be a Projektet:

- jelen fejezetben a Projekt célja, megvalósításának szereplői, illetve a megvalósított tevékenységek és ezek összefüggései kerülnek bemutatásra;
- a 3-6. fejezet egységes szempontrendszer alapján a négy alkalmazott kutatást, a kutatási módszereket, a részletes eredményeket és az azokra épülő legfontosabb javaslatokat ismerteti;
- a 7. fejezet tartalmazza az egyes ajánlásokat és útmutatókat, illetve a Projekt keretében megvalósított mindazon további tevékenységeket, melyek a kutatások eredményes megvalósítását támogatták.

2.2 A Projekt célja, tevékenységei és szereplői

2.2.1 A Projekt célja

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) a személyes adatok védelme mellett felel a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzéséért és elősegítéséért.

2018 végén lehetősége nyílt a Hatóságnak, hogy a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: KÖFOP) keretében kedvezményezettje legyen egy hiánypótló, kimondottan az információszabadság hazai helyzetének feltárására irányuló projektnek, így 2019 elején elindult „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című projekt előkészítő fázisa. A Hatóság a Projekt megvalósításával célul tűzte ki **az információszabadság mint alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését**. A Projekt a KÖFOP 2. számú prioritásán belül valósult meg, hozzájárulva annak **„szolgáltatási szemlélet és az etikus működés”** megerősítése elnevezésű célkitűzésének, valamint **„a közigazgatási folyamatok átláthatóságának javítása”** speciális céljának a teljesüléséhez.

A Projekt célrendszere kapcsán fontos megjegyezni, hogy **az információszabadság mint közszolgáltatás jelenik meg** – az alábbi logikát követve:

- A közszolgáltatás legtágabb értelmezése: a közszolgáltatások felölelik mindazon szolgáltatásokat, amelyeket az állam nyújt az állampolgároknak mint jogalanyoknak, így e körbe tartozik a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a bűnüldöző tevékenység is.
- Szűkebb értelemben: közszolgáltatás mindazon – állami vagy magánszemélyek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának.
- Hétköznapi szóhasználatban: minden olyan szolgáltatás, ami az emberek közös érdekét, folyamatos szükségleteinek ellátását szolgálja és ezek működtetésért, biztosításáért az állam, illetve valamilyen állami szerv vagy a helyi önkormányzat felelős.

Az információszabadság Magyarország Alaptörvénye értelmében alkotmányos alapjognak minősül.

A közérdekű adatok szolgáltatásának közszolgáltatásként való értelmezése jól illeszkedik a XIX. század közepétől megjelenő fejlődési trendbe, mely a közigazgatás bővülő szolgáltatás-szervezői feladatait



mind a humán, mind az infrastrukturális közszolgáltatások terén ún. „szolgáltató közigazgatásként” (Forsthoff) írja le. Az információszabadság biztosítása nem feltétlenül függ össze az állam „közhatalom gyakorlásával”.

Ahogy az fentebb is megjelent, a Projekt konkrét célkitűzése a hazai jogszabályokban **rögzített közzétételi kötelezettség gyakorlati megvalósulásának vizsgálata**, valamint a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján a jogalkotók, valamint az adatkezelők részére ajánlások megfogalmazása – az alábbiak szerint:

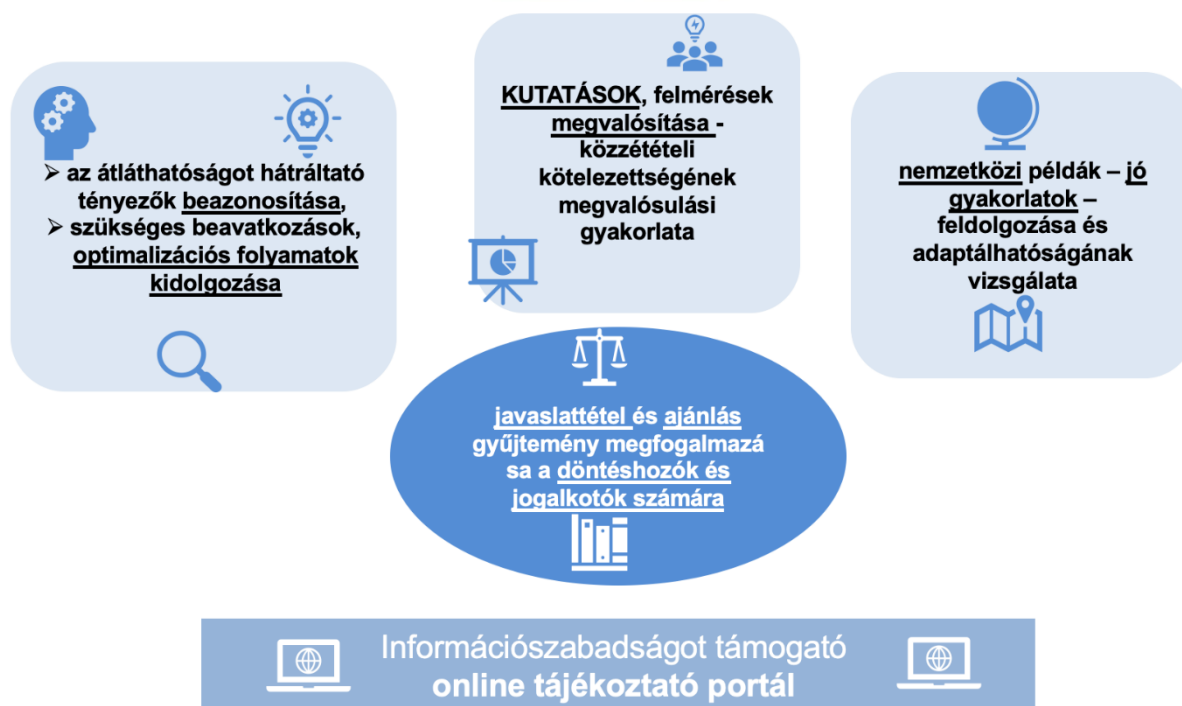
- kutatások, felmérések megvalósítása, amelyek során megvizsgálásra kerül az egyes adatközlők közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlata, a közérdekűadat-igénylések teljesítésével kapcsolatos gyakorlatok, továbbá az adott közfeladattal összefüggő általános tájékoztatási gyakorlatok;
- a kutatás eredményeként a hatékonysági vagy egyéb jogalkalmazási, jogkövetési problémák, valamint az átláthatóságot hátráltató tényezők beazonosítása, továbbá az ezek kezeléséhez szükséges beavatkozások, optimalizációs folyamatok kidolgozása;
- nemzetközi példák – joggyakorlatok – feldolgozása és adaptálhatóságának vizsgálata;
- online tájékoztató felülettel kapcsolatos koncepció kidolgozása;
- javaslattétel és ajánlategyűjtés megfogalmazása a döntéshozók és jogalkotók számára.

A következő alfejezet ismerteti a tevékenységeket és összefüggéseit, valamint a Projekt szervezet felépítését.

2.2.2 A Projekt tevékenységei

Az alábbi összegző ábra bemutatja, hogy a kitűzött célokat milyen logika mentén és tevékenységekkel valósította meg a Projekt:

1. ábra: A Projekt logikai felépítése



A megvalósítás első lépéseként feltárára és megfogalmazásra kerültek az **átláthatóságot hátráltató lehetséges tényezők**. Ezt követte a **kutatások és felmérések megvalósítása**, amelyek során megvizsgálásra került az egyes adatközlők közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlata, a

közérdekűadat-igénylések teljesítésével kapcsolatos gyakorlatok, továbbá az adott közfeladattal összefüggő általános tájékoztatási gyakorlatok. Ezek után a kutatási eredményekre alapozva **javaslatok és ajánlások kerültek megfogalmazásra** a döntéshozók és jogalkotók részére, továbbá a szükséges beavatkozások, optimalizációs folyamatok, eszközök is kidolgozásra kerültek. A hazai helyzet áttekintése akkor tud teljes körűvé válni, ha **nemzetközi példák** vizsgálatát is magában foglalja azzal a céllal, hogy a feltárt jógyakorlatok mennyire illeszthetők be a hazai környezetbe. A nemzetközi benchmark elemzés végigkísérte a Projektet, melynek eredményeit jelen tanulmány a 8. fejezetben foglalja össze.

2.2.3 A kutatások felépítése

A Projekt az információszabadság hazai gyakorlatát **négy alkalmazott kutatáson** keresztül vizsgálta, melyekhez további kiegészítő tevékenységek is kapcsolódtak.

A kutatások megvalósítása azonos struktúra mentén zajlott: a **helyzetelemzési dokumentumok** elkészítését a **kutatási tervek elkészítése** követte, melyek alapján megvalósultak a kutatások. Ezután elkészültek a kutatási jelentések, majd a kutatásokhoz kapcsolódó **adatfelvételek és egyéb input tevékenységek** megvalósítását követően elkészültek az **összefoglaló kutatási jelentések**.

Az egyes dokumentumok szakmai tartalma az alábbi volt:

- **Helyzetelemzések:** az egyes kutatások vonatkozásában készült helyzetelemzések olyan megalapozó dokumentumok, melyek rögzítették a kutatások részletes kutatási tervezésének alapját, valamint a kutatási hipotézisek, a vizsgálati feladatok és a kutatási módszerek pontosításához egy előzetes célcsoport-specifikus aktuális helyzetképet, továbbá az adott kutatás problémafelvetéseit.
- **Kutatási tervek:** tartalmazzák a Helyzetelemzési dokumentumok alapján az egyes kutatások kapcsán definiált konkrét hipotéziseket, a kutatások célrendszerét, a kutatások megvalósításához szükséges módszertant – a primer adatfelvételeket, a kutatási módszereket és eszközöket –, valamint a kutatások megvalósításának pontos ütemezését.
- **Kutatási jelentések:** a kutatások megvalósítását, azaz az adatfelvételeket követően (melyek a Részletes kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint és az ebben megfogalmazott kutatási kérdésekre és hipotézisekre figyelemmel kerültek végrehajtásra) a kutatási jelentések számolnak be a részletes eredményekről, a korábban megfogalmazott hipotézisek indoklásáról (cáfolásáról vagy alátámasztásáról), illetve az adott kutatásra vonatkozóan optimalizációs javaslatokat rögzítenek.

A kutatások megvalósítása révén kirajzolódottak azon tématerületek, csomópontok az információszabadság érvényesülésének folyamatában, melyek több figyelmet érdemelnek, így alkalmassá váltak arra, hogy **konkrét útmutatók és ajánlások formájában** kerüljenek fókuszba.

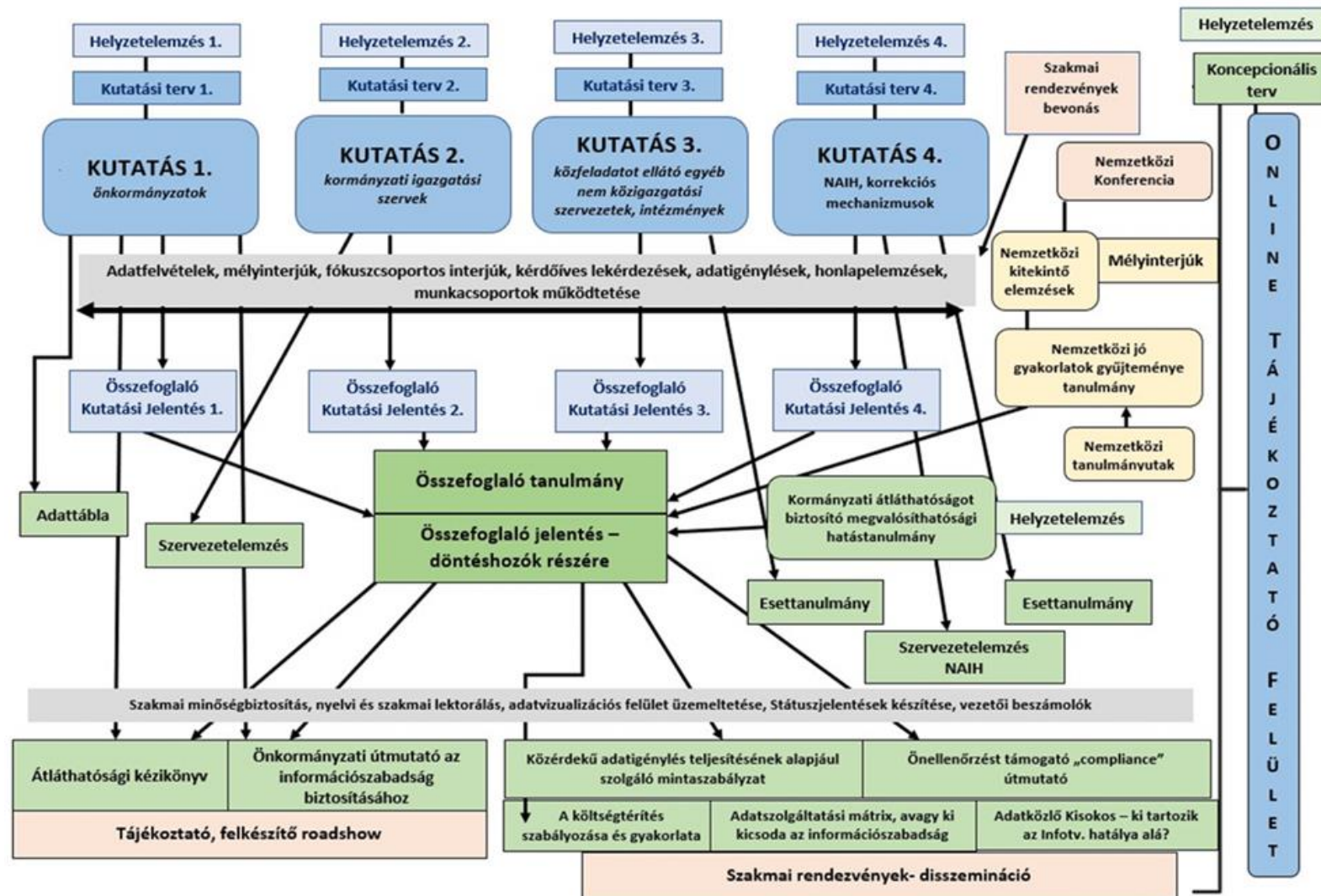
Egy ekkora volumenű Projekt akkor tud igazán hasznosulni és hatást, változást elérni, ha az eredmények **jól használható eszközként** is tudnak funkcionálni. Ezt a célt az **elkészült útmutatók, ajánlások** szolgálják. Az információszabadság széles körű népszerűsítésére, illetve minden kapcsolódó tudás, információ egy helyen, könnyen kezelhető felületen történő elérésére a Projekt keretében megvalósul (2022. december végéig) az **információszabadságot támogató online portál** létrehozása.

A Projekt minden eredményét két szintetizáló dokumentum tartalmazza: az egyik kifejezetten a döntéshozókat és jogalkotókat célozza konkrét javaslatokkal optimalizációs folyamat irányok mentén. A másik összefoglaló dokumentum jelen tanulmány, mely a Projekt teljes tevékenységi spektrumát és eredményeit hivatott bemutatni.

Az alábbi ábra a Projekt összes tevékenységét és eredményét összegzi.



2. ábra: A Projekt tevékenységei és összefüggései

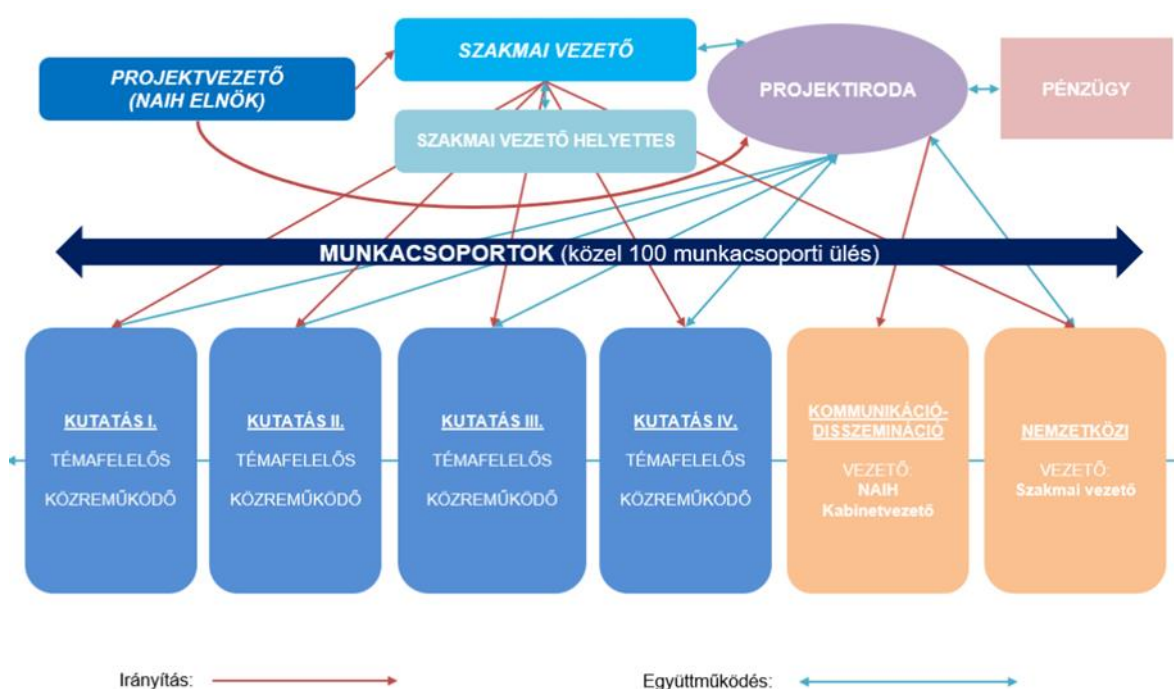


2.2.4 A Projekt szereplői

A NAIH mint kedvezményezett rendelkezik azzal a szakterületet érintő jogi-szakmai tudással, ami a Projekt megtervezéséhez és megvalósításához szükséges volt, ám a komplex tevékenységek, és ezen tevékenységek számossága – különösen a primer adatfelvételek – további kiemelkedő szaktudást igényeltek. Ezért a NAIH, nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatását követően, szerződést kötött a kutatások megvalósítására vonatkozóan az **EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. – HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.** konzorciumával (a továbbiakban: konzorcium).

A Projekt megvalósítása – annak komplexitása miatt – a NAIH részéről is koordinált szakmai irányítást igényelt: ezért a teljes Információsabadság Főosztály dolgozott a Projekt szakmai irányításán, illetve további főosztályok is delegáltak szakértőt egy-egy specifikusabb feladat megvalósításához. A konzorciummal való gördülékeny együttműködést, illetve a NAIH szakértői munkájának támogatását egy kifejezetten erre a Projectre létrehozott Projektiroda biztosította.

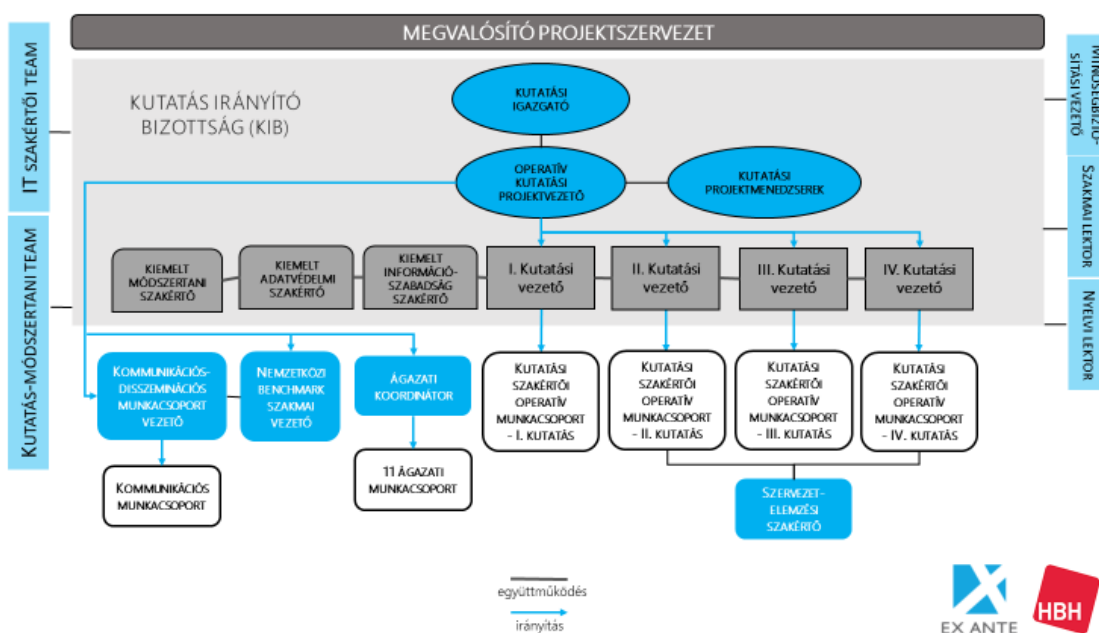
3. ábra: A NAIH Projektszervezetének szervezeti ábrája



A konzorcium a lehető legmagasabb szakmai színvonal biztosítása érdekében közel 60 fős, a saját szakterületén kiemelkedő szakértőkből álló csapatot foglalkoztatott a kutatási folyamat során. Továbbá kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a szakértők tapasztalataik egymással történő megosztásával, minél komplexebb módon járuljanak hozzá az összes tevékenység megvalósításához.



4. ábra: Az EX ANTE Kft. - HBH Kft. konzorcium projektszervezeti ábrája



A Projektnek feladata és ezáltal célja is volt **civil szervezetek bevonása a megvalósításba**. Így a kutatások megvalósításába a konzorcium részéről bevonásra került összesen 64 civil szervezet, melyek közül elsősorban azok az egyesületek, alapítványok bírtak relevanciával, amelyek fő tevékenysége a demokrácia érvényesülésének, az állam és a közélet átláthatóságának előmozdítása, az állampolgárok jogtudatának elősegítése, illetve különösen az információszabadság érvényre juttatása, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és azok megismerése.



- kapcsolati rendszerén és fórumain keresztül részt vett az információszabadság téma iránt érdeklődő állampolgárok, civil szervezetek, továbbá az adatigénylők primer adatfelvételekbe való bevonásában;
- a kutatókkal megosztotta tapasztalatait, javaslatait szakmai rendezvények, munkacsoportok keretében, valamint interjúk során;
- szakértői tanácsadást nyújtott a kormányzati átláthatóságot biztosító felület koncepcionális tervének elkészítéséhez;
- a kutatási folyamat során ellátta az ágazati munkacsoportok moderálási feladatait, valamint tagokat delegált a munkacsoport ülésekre.

Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)

- a környezeti adatokhoz kapcsolódó adatigénylések kapcsán szakmai rendezvények és munkacsoportok vezetésével kapcsolatos feladatokat látott el;
- a korrekciós mechanizmusok kutatás kapcsán a kutatókkal megosztotta tapasztalatait, javaslatait szakmai rendezvények, munkacsoportok keretében, valamint interjúk során;
- kidolgozta a környezeti adatokhoz kapcsolódó útmutatót;
- a kutatási folyamat során ellátta az ágazati munkacsoportok moderálási feladatait, valamint tagokat delegált a munkacsoporti ülésekre.

Társaság a Szabadságjogokért (TASZ)

- kapcsolati rendszerén és fórumain keresztül részt vett az információszabadság téma iránt érdeklődő állampolgárok, civil szervezetek, továbbá az adatigénylők primer adatfelvételekbe való bevonásában;
- a kutatási folyamat során ellátta az ágazati munkacsoportok moderálási feladatait, valamint tagokat delegált a munkacsoport ülésekre.

2.3 Az elvégzett kutatások fókuszai

Az egyes kutatások fókuszai a Projekt tervezése során jól lehatárolásra kerültek: egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszok szerint definiáltak. A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képez, és együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét. A célcsoport-specifikus kutatások az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlatát vizsgálták.

Az 1., a 2. és a 3. Kutatás célcsoport-specifikus:

- Az **1. Kutatás** vizsgálta az **önkormányzati nyilvánosságot, ezen kutatás esetében teljeskörűségről beszélhetünk, hiszen** mind az 3197 db települési- és megyei önkormányzat, valamint 13 db országos nemzetiségi önkormányzat vizsgálata megtörtént, továbbá mintavételes eljárással települési és megyei nemzetiségi önkormányzatok is bevonásra kerültek.
- A **2. Kutatás** vizsgálta a **Központi közigazgatás** nyilvánosságát, ami alatt az Infotv. 33. § (2)¹ bekezdés a) pontjában nevesített szervek; az önálló szabályozó szervek; az autonóm államigazgatási szervek; a rendvédelmi szervek országos szervei és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; a Kormány és a Miniszterelnöki Kormányiroda; a minisztériumok; a tárca nélküli miniszterek; a kormányzati főhivatalok; a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljeskörűen bevonásra kerültek, valamint mintavételes eljárással a kutatás alapsokaságát

¹ Az Infotv. 33. § (2) bekezdés a) pontjában nevesített szervek; az önálló szabályozó szervek; az autonóm államigazgatási szervek; a rendvédelmi szervek országos szervei és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; a Kormány és a Miniszterelnöki Kormányiroda; a minisztériumok; a tárca nélküli miniszterek; a kormányzati főhivatalok; valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljeskörűen bevonásra kerültek; csakúgy, ahogy a tankerületek; az igazságszolgáltatás szervei (bírószék, ügyészség szervezetrendszer); valamint a Magyar Államkincstár (MÁK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) alárendelt szervei kivételével a központi hivatalok is. A rendvédelmi szervek területi szervei, a MÁK és a NAV alárendelt szervei, a magyar külképviseletek, a kórházak, a szakképzési centrumok, a tankerületi központok, valamint az igazságszolgáltatás szervei nem teljeskörűen, hanem a területi szempontokat érvényesítő mintavétel útján képviseltették magukat a kutatási mintában.



képezték a tankerületek; az igazságszolgáltatás szervei (bíróság, ügyészség), a Magyar Államkincstár (MÁK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) alárendelt szervei kivételével a központi hivatalok, kórházak, magyar külképviseletek.

- A **3. Kutatás** az előző két kutatás célcsoportjába nem tartozó, **közigazgatáson kívüli, de közpénzzel gazdálkodó és/vagy közfeladatot ellátó egyéb szervezetek**² nyilvánosságát vizsgálta. Ezen kutatás célcsoportjába tartoztak például az állami költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények, a köztulajdonban levő gazdasági társaságok, az állami, önkormányzati háttérű alapítványok, a köztestületek, illetve minden olyan szervezet, amely a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel; az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával; az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével; az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével érintett – és általában az államháztartás alrendszerébe tartozó – valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogalany.

A **4. Kutatás fókuszában** az információszabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatása áll – ez a kutatás **nem célcsoport-specifikus**, hanem horizontális, hiszen a tématerületet a szabályozási-működési oldaláról elemezte, ezen belül is foglalkozott **konkrét ügyek, tapasztalatok, tanulságok elemzésével és megfogalmazásával**.

A kutatások során **az információszabadsággal összefüggő kötelezettségeket és azok teljesítési gyakorlatát mind a négy kutatás a NAIH előzetes szakmai iránymutatásának megfelelően holisztikus megközelítésben vizsgálta**, amely az alábbi három, egymással szorosan összefüggő szintet definiálva különítette el a kötelezettségeket, a hatályos jogi szabályozásra figyelemmel:

- **Az első szintet** a közfeladatot ellátó szervek önkéntes, általános tájékoztatása képezte. Ez a szint a jó kormányzás elvének megfelelően azon alapult, hogy a közzétételre kötelezett szervek transzparens módon tegyék nyilvánossá a közérdeklődésre számot tartó adatokat.
- **A második szintet** a közfeladatot ellátó szervek kötelező, proaktív közzététele képezte, amelyhez kötelezettségként általános, különös és egyedi közzétételi listák is tartoznak.
- **A harmadik szintet** az egyedi adatigénylések teljesítése, a kérelemre történő közzététel jelentette.

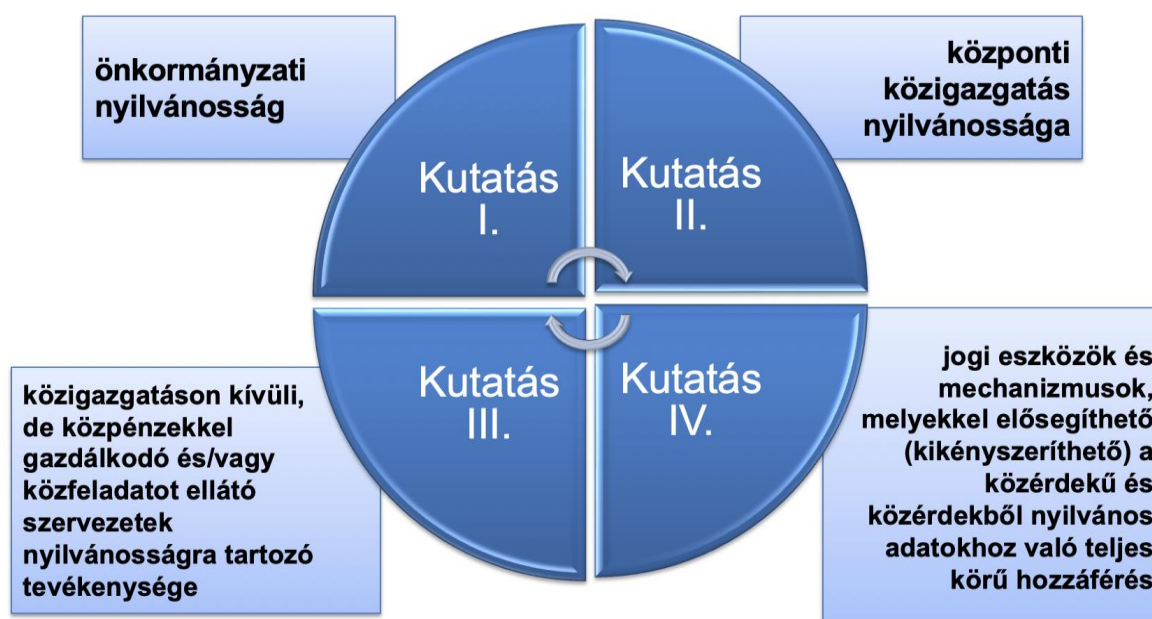
² A köztulajdonban levő gazdasági társaságok; Az állami, önkormányzati háttérű alapítványok; A köztestületek; Az Infotv. 26. § (3) bek. alapján átláthatóságra kötelezett szervezetek. A jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek (kötelező közszolgáltatók, úgymint hulladékszállítás, kéményseprés, szennyvízszippantás, vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás);

A más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek (monopolszolgáltatók, úgymint a postai, a villamosenergia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítói);

Az Infotv. 27. § (3) és (3a) bek. első mondata alá tartozó jogviszonyok (és ezeken keresztül a jogalanyok), azaz a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel; az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával; az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével; az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével érintett – és általában az államháztartás alrendszerébe tartozó – valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogalanyok; Állami költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények.



6. ábra: A négy alkalmazott kutatás és fókuszai



2.4 A kutatások megvalósítása során alkalmazott mérőeszközök, módszertan

Az 1., 2. és 3. célcsoport-specifikus Kutatások eredményeinek összehasonlíthatósága érdekében nemcsak az adatfelvételi módszerek és kérdések, de az eredmények bemutatásának tartalmi íve és a gyűjtött adatok kiértékelése során alkalmazott vizsgálati logika is összehangolásra került. Mivel a 4. Kutatás nem célcsoport-specifikus, hanem horizontális jellegű, szabályozói szintet vizsgál, így eltérő módszertan alkalmazása volt indokolt.

A Projekt keretében az 1., 2. és 3. Kutatás keretében alkalmazott mérőeszközök a következők voltak:

- **Desktop elemzés:** az elérhető releváns dokumentumok és a célcsoportok kapcsán elérhető statisztikák áttekintése és elemzése
- **Honlap elemzés:** egy előre meghatározott minimális mintanagyságon kerültek lefolytatásra a honlapelemzések egy szakmai szempontok szerint előre megalkotott, egységes szempontrendszer alapján
- **Próba-adatigénylés³:** a mérőeszköz keretében a címzettek célcsoportonként azonos adatigénylést kaptak 5 vagy 6 (célcsoporttól függően) előre definiált, könnyen megválaszolható kérdéssel
- **Online kérdőíves felmérés:** minden célcsoport esetében az információszabadsággal kapcsolatos tapasztalatokra és kihívásokra irányuló kérdésekkel
- **Mélyinterjú:** kiegészítve a kérdőíves tapasztalatokat, a mélyebb okok feltárására is alkalmas volt a módszer
- **Fókuszcsoportos interjúk:** minden kutatás esetében az adatigénylések gyakorlatának és kihívásainak feltárására irányult, mind adatkezelői, mind adatigénylői vélemények bevonásával
- További célcsoportok bevonását célzó **egyéb eszközök: munkacsoportos megbeszélések, szakmai rendezvények**

A következő ábra szemlélteti a célcsoport-specifikus kutatások során alkalmazott kutatási eszközöket és módszereket.

³ A próba-adatigénylés és a honlapelemzés mintanagysága (és a minta összetétele, ahol releváns) célcsoport specifikus kutatás esetében kutatásonként megegyezett.

7. ábra: A kutatások során alkalmazott kutatási módszerek és eszközök



A 4. Kutatás esetében – tekintettel a kutatás fókuszára – a fenti eszközök közül a honlapelemzés és a próba-adatigénylés relevancia hiányában nem került alkalmazásra.

Az alábbi összefoglaló táblázat szemlélteti a Projekt során végzett primer adatfelvételek számosságát.

1. táblázat: A kutatások megvalósítása során elvégzett adatfelvételek száma

		1. KUTATÁS	2. KUTATÁS	3. KUTATÁS	4. KUTATÁS	ÖSSZESEN
HONLAPELEMZÉS	Elvárt elemszám	3 210	203	1 000		4 413
	Teljesülés	3 210	203	1 000		4 413
	%-os arány	100%	100%	100%		100%
KÉRDŐÍVES LEKÉRDEZÉS	Elvárt elemszám	1 000	221	1 000	100	2 321
	Teljesülés	1 125	248	1 000	100	2 473
	%-os arány	113%	112%	100%	100%	107%
PRÓBA-ADATIGÉNYLÉS	Elvárt elemszám	3 210	203	1 000		4 230
	Teljesülés	3 210	203	1 000		4 230
	%-os arány	100%	100%	100%		100%
MÉLYINTERJÚK	Elvárt elemszám	50	20	50	20	140 db
	Teljesülés	50	20	50	20	140 db
	%-os arány	100%	100%	100%	100%	100%



2.5 A Projekt egyéb, a kutatásokat támogató tevékenységei

Az előző fejezetben felsorolt, a kutatások megvalósításához kapcsolódó tevékenységeken kívül a 3.2 alfejezetben ismertetett, összefoglaló ábrán (lásd 2. számú ábra!) látható, hogy **több további tevékenység is támogatta információval a kutatások megvalósítását**, illetve születtek olyan eredménytermékek, amelyek részben kapcsolódnak kutatáshoz. Ezek olyan **útmutatók, ajánlások**, melyek javarészt inkább horizontálisan az információs szabadság érvényesülésének egyes folyamatait elemzik, értelmezik.

A Projekt megvalósítása során számos **rendezvény**, illetve **szakmai fórum** került lebonyolításra, melyek egyrészt a kutatások elvégzését támogatták – mivel lehetőséget biztosítottak a kutatások célcsoportjaival történő közvetlen kommunikációra –; másrészt egy visszacsatolási platformot képeztek, melyen a célcsoport képviselői az elért eredményeket ismerhették meg.

A kutatásokkal párhuzamosan lezajlott a **nemzetközi benchmark elemzés**, melynek eredményét egy önálló tanulmány ismerteti.

Az **online tájékoztató portál** fejlesztése jelen tanulmány írásának idejében még folyamatban van, de a Projekt fizikai befejezésére már minden funkciójával együtt elérhető lesz a legszélesebb nyilvánosság számára.

A fenti tevékenységeket részletesen jelen tanulmány 8. fejezete foglalja magában.

2.6 A Projekt legfontosabb megállapításainak összegzése

Az **információs szabadság hazai érvényesülése meglehetősen önellentmondásos képet mutat**, mely a következő fejezetekben, az egyes kutatások eredményeinek részletes ismertetése során válik jobban láthatóvá. **Míg a magyar szabályozási rendszer nemzetközi viszonylatban megfelelőnek – egyes esetekben kiemelkedőnek – mondható, és a felügyeleti és jogorvoslati szervek is megfelelően látják el szerepüket, addig a kutatások – különösen a 3. Kutatás célcsoportja, illetve az önkormányzati szektor vonatkozásában (lásd próba-adatigénylések adatai) – rendkívül nagy mértékű hiányosságokat tártak fel az adatkezelői oldalon, a kötelezettségek teljesítését érintő folyamatokat illetően.**

A kutatások megállapításainak összefoglalása során többször kellett alkalmazni a nem vagy részbeni teljesítésre az „erősen fejlesztendő” gyakorlat címkét, mivel ezáltal lehetett rámutatni arra, hogy hol milyen hiányosságok, fejlesztendő folyamatok/részfolyamatok vannak.

A kutatások eredményei egyértelműen megerősítették azt az előzetes feltételezést, hogy a proaktív közzététel az egyik leghangúlyosabb eszköz az információs szabadság érvényesülése kapcsán. A proaktív közzététel garanciákkal történő megerősítése ezért az egyik legfontosabb cél, mivel hatványozottan tudja emelni az információs szabadság hatékonyságát a jövőben.

A kutatások feltártak olyan, a jogi szabályozásra visszavezethető problémákat, melyek jogalkotással, jogszabály-módosítással orvosolhatók.

A Projekt által megfogalmazott **konkrét módosítási javaslatokat, beavatkozási pontokat az „Összefoglaló jelentés döntéshozók részére” című dokumentum tartalmazza.**



3 AZ ÖNKORMÁNYZATI NYILVÁNOSSÁG KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

3.1 Az önkormányzatokra vonatkozó kutatási módszerek bemutatása

A Projekt 1. Kutatásának **fókuszában a helyi önkormányzatok álltak – teljes létszámban, kiegészülve a nemzetiségi önkormányzatokkal**. A kutatás célja és szerepe az volt, hogy a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- **primer és szekunder kutatásokra építve** részletesen és átfogóan megvizsgálja a közzétételi és az **adatközlési kötelezettség megvalósulásának** célcsoporti **gyakorlatát**, illetve annak alakulását;
- feltárja az **adatkezelői oldali anomáliáit, a mulasztások, a nem vagy nem megfelelő teljesítések okait** és a mögöttes **hiányosságokat**, az esetleges **jogértelmezési problémákat**, valamint az **egyéb teljesítést akadályozó tényezőket**;
- a NAIH és/vagy kormányzati oldali döntéstámogatás érdekében **javaslatokat dolgozzon ki a feltárt problémák, anomáliák, hiányosságok kezelési lehetőségeire**, a szükségessé váló intézkedésekre – a fellelhető jógyakorlatokra is tekintettel.

A fenti célok elérését a 2.2.3 alfejezetben ismertetett dokumentumok foglalják magukban.

3.2 A közzétételi és az adatközlési kötelezettség megvalósulásának gyakorlata

A Kutatás keretében alkalmazott mérőeszközök eltérő reprezentativitást biztosító és megbízhatóságú eredményeket adtak.

- A **honlapelemzés és a próba-adatigénylés** a helyi önkormányzatok és az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében teljes körű volt, azaz valamennyi érintett szervezet vizsgálatára sor került. Ennek megfelelően e mérőeszközökből származó eredmények teljes mértékben objektívek, tényszerűek. Azon kutatási kérdések és hipotézisek esetén, amelyekre e két mérőeszköz információt nyújt, az ezekből származó eredmények jelentik a kiértékelés elsődleges forrását.
- Az **online kérdőíves felmérés** a helyi önkormányzatok földrajzi elhelyezkedés és településméret szerinti megoszlását tekintve reprezentatív, a nagy elemszám miatt igen megbízható eredményeket adott.
- A **kvalitatív mérőeszközök** – önkormányzati mélyinterjúk és adatigénylői fókuszcsoportos interjúk – a kvantitatív mérőeszközök eredményeit kiegészítve, mélyebb, ok-okozati összefüggésekre világítottak rá, és a számszaki eredményeket magyarázó információkkal tették teljessé.

Mivel az egyes kutatási kérdések és hipotézisek értékeléséhez a mérőeszközök eltérő kombinációja adott információt, ezért bizonyos esetekben az teljes mértékben objektív adatokra épült, más esetekben a levont megállapítások, következtetések inkább értékelő jellegűnek minősíthetők.

3.2.1 Honlapelemzés eredményei

Az önkormányzatok körében végrehajtott honlapelemzés fókuszában **az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének vizsgálata** állt. A honlapelemzésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok **teljeskörűen bevonásra kerültek**, így összesen 3210 szervezet honlapjának elemzése valósult meg egy egységes checklist alapján. A honlapelemzés adatfelvételére 2021 őszén került sor. Ennek megfelelően a honlapelemzés keretében pillanatfelvétel készült (azonban az egyes honlapok adattartalma természetesen változhatott az adatfelvétel óta). A honlapelemzés a jogszabályi megfelelés vizsgálatára, az Infotv. és 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti közzétételi kötelezettség teljesülésére irányult elsősorban.



A kutatásnak ugyan nem volt kijelölt feladata értékelni a honlapok digitális színvonalát, de a közzététel szempontjából ez az információ relevanciával bír. **A honlapok megléte és jellemzői** kapcsán megállapításra került, hogy **a vizsgált önkormányzatok 92%-ának volt saját honlapja. A digitális jelenlét technikai színvonala (keresőmotor, oldaltérkép, többnyelvű honlap, akadálymentesítés) alacsony-közepesnek mondható.** A kisebb településméret-kategóriákba sorolt települések esetében gyakoribb a saját honlap hiánya, illetve alacsonyabb a digitális jelenlét technikai színvonala.

8. ábra: Az önkormányzatok digitális jelenlétének színvonala

**Önkormányzatok digitális jelenlétének technikai színvonala
(N=3210)**



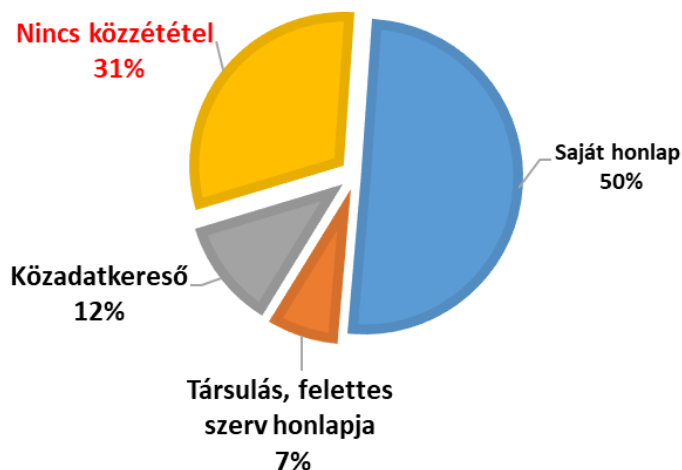
Az elemzés rávilágított arra, hogy a honlapok megléte és leginkább a minősége egyértelműen korrelál a település méretével: az önálló polgármesteri hivatallal bíró településeknek kivétel nélkül van honlapjuk. A honlapok minősége kapcsán megállapításra került, hogy a vizsgált önkormányzatok 47%-ának van csak keresőmotorja (az információszabadság megvalósulását ez nagyban gátolja), 92%-nál csak magyar nyelven érhetőek el az információk (a nemzetiségi nyelveken elérhető információk korlátozott mértékben), összességében a honlapok **17%-a mondható jó technikai színvonalúnak.**

A közzétételi kötelezettség vizsgálata során kiemelten fontos volt a közzététel helye. Az Infotv. meghatározza, hogy a hatálya alá tartozó szervezeteknek hol és milyen adatokat kell kötelező módon közzétennie – az általános közzétételi lista alapján. A honlapelemzések eredményeként megállapítható, hogy **az önkormányzatok fele (50%) saját honlapján tesz eleget a kötelezettségének**, további 7% társulás vagy felettes szerv által fenntartott honlapon, míg 12% kizárólag az Egységes Közzétételi Rendszerben. (Itt fontos megjegyezni, hogy a Közzétételi Rendszerben történő közzététel kötelező, azonban az önkormányzatoknak csak kevesebb mint 20%-a frissített az elmúlt két évben.) Ugyanakkor a vizsgált önkormányzatok 31%-ánál, azaz **közel minden harmadik szervezetnél, közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem jelent meg.**



9. ábra: Önkormányzatok honlapelemzésének eredménye – a közzététel helye

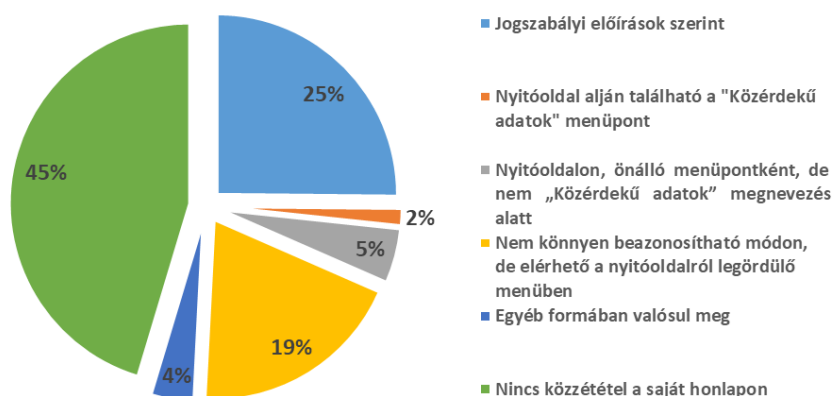
A KÖZZÉTÉTEL HELYE (N=3210)



Közzététel módja, megfelelősége: a saját honlappal rendelkező szervezetek esetében elvárható, hogy a közzétételi kötelezettségüket itt is teljesítsék, ennek ellenére csupán a vizsgált önkormányzatok 25%-a teljesít a jogszabályi előírásoknak maximálisan megfelelően, 19%-uk esetében elérhető ugyan, de nem könnyen azonosítható a közérdekű adatokat tartalmazó menüpont⁴, míg 45%-uk esetében nincsen közzététel a honlapon.

10. ábra: Önkormányzatok honlapelemzésének eredménye – a közzététel módja

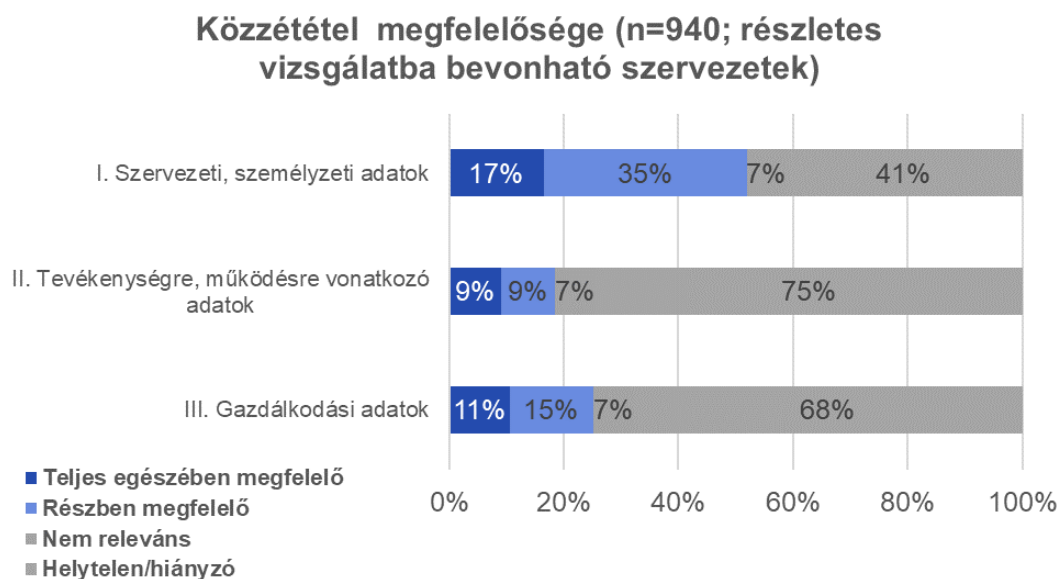
Közzététel helye a saját honlapon, saját honlappal rendelkező önkormányzatok esetén (N=2951)



⁴ Például: „közérdekű adat” fül alatt turisztikai és saját lakosoknak szóló információk találhatóak, vagy közérdekű/üvegzebe elnevezés alatt többféle információ is szerepel.

A közzététel tartalmi és minőségi szempontjait vizsgálva az alábbi ábrán az látható, hogy azon vizsgált honlapok esetében, ahol alkalmazták a közzétételi lista szerinti besorolást, az egyes egységek milyen megfelelésben vannak jelen a honlapokon. Magyarországon a törvény melléklete pontosan meghatározza a közzéteendő adatokat: listák szerint (I-III.). Leginkább az I. rész (szervezeti, személyzeti adatok), legkevésbé a II. rész (tevékenységre, működésre vonatkozó adatok) tekintetében jártak el jogszerűen. A településméret növekedésével párhuzamosan javult a közzétételi gyakorlat.

11. ábra: A közzététel megfelelése közzétételi listák szerint



3.2.2 Próba-adatigénylés eredményei

Az önkormányzatok körében végzett próba-adatigénylés fókuszában az **adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata** állt. Az önkormányzati alrendszer szervei közül a próba-adatigénylésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzeti önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerültek, így összesen 3210 szervezet kapta meg az adatigénylést.

A próba-adatigénylés esetében a mérőeszköz hat könnyen megválaszolható/teljesíthető kérdéskörből állt: ezek olyan adatokra vonatkozó kérdések voltak, melyeknek egyrészt elérhetőnek kellene lennie, másrészt rendelkezésre kellene állnia az adatkezelőnél.

A célcsoportnak kiküldött /megfogalmazott adatigények:

- 1) Az Infotv. 30. § (6) bekezdése szerinti, közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjére vonatkozó szabályzat.
- 2) Az Infotv. 35. § (3) bekezdése szerinti, közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó szabályzat.
- 3) Az Infotv. 1. melléklet II. 13. pont szerinti illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, valamint az információs jogokkal foglalkozó személy neve.
- 4) A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § szerinti legutóbbi éves környezetállapot-jelentés;
- 5) A szervezet által megkötött, az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, egymillió és ötmillió forint közötti értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések alábbi adatai:
 - a. a szerződés megnevezése;



- b. a szerződés tárgya;
 - c. a szerződést kötő felek neve;
 - d. a szerződés értéke;
 - e. határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; valamint
 - f. az említett adatok változásai.⁵
- 6) Az önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására irányuló, Mötv. 41. § (6) szerinti hatályban lévő szerződések alábbi adatai:
- a. a szerződés megnevezése,
 - b. a szerződés tárgya;
 - c. a szerződést kötő felek neve;
 - d. a szerződés értéke;
 - e. határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; valamint
 - f. az említett adatok változásai.

A beérkezett adatok elemzése egy előre meghatározott szempontrendszer alapján történt, amely mentén a kutatók feldolgozták és adatbázisban rögzítették az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit.

2. táblázat: Az önkormányzati próba-adatigénylés eredményei

	1. kérdés	2. kérdés	3. kérdés	4. kérdés	5. kérdés	6. kérdés
Jogszerűen teljesítésre került	20%	19%	20%	5%	22%	20%
Teljesítésre került ugyan, de nem jogszerűen	23%	23%	20%	8%	19%	18%
Elutasításra került	14%	16%	14%	39%	16%	18%
A kutatás időtartama alatt nem érkezett válasz	43%	43%	45%	48%	43%	45%

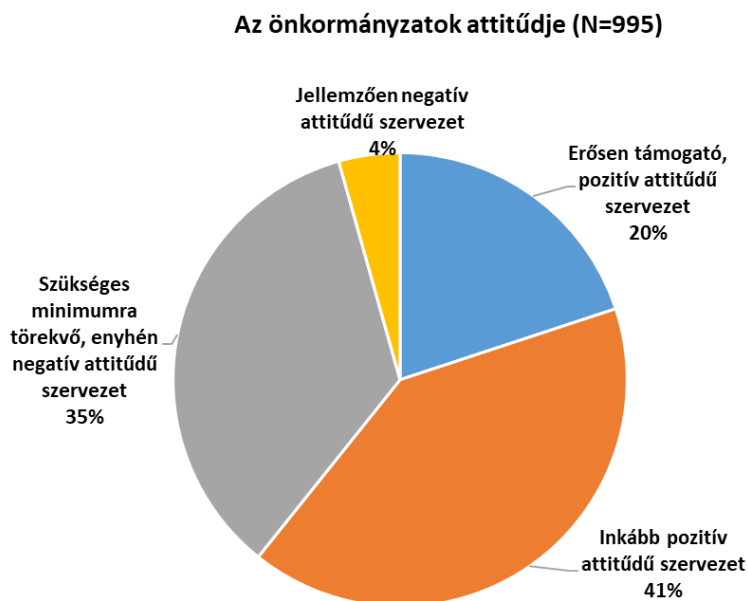
A 3210 vizsgált önkormányzat esetében a **közérdekűadat-igénylés jogszabályi előírásait maximálisan teljesítő szervezetek száma 99 db, aránya pedig mindössze 3,1% volt.** 1311 db szervezet – az önkormányzatok 41%-a – **pedig egyetlen kérdést sem válaszolt meg**, míg további **10%-uk minden egyes kérdést jogszerűtlenül elutasított. A többi önkormányzat (azaz az összes önkormányzat 45%-a) részben teljesítette az adatigénylést.**

3.2.3 Online kérdőíves felmérés eredményei

Az **online kérdőíves adatfelvétel** célja az adatkezelők – jelen kutatás vonatkozásában az önkormányzatok – által észlelt, közzétételi kötelezettségekkel és **közérdekűadat-igényléssel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása volt.** A kiküldött kérdőíveket a közel 5000-es célcsoportnak (teljes helyi önkormányzati kör és teljes nemzetiségi önkormányzati kör) 866 helyi önkormányzat és 259 nemzetiségi önkormányzat töltötte ki – legalább részben. Az attitűdöt vizsgáló kérdésekre 955 szervezet válaszolt. A reprezentativitási feltételek teljesítése érdekében a helyi önkormányzatok közül a települési szervek esetében lakosságszám-arányosan súlyozásra került a minta (regionális súlyozására nem volt szükség); a megyei és a nemzetiségi önkormányzatok válaszainak súlyozására nem került sor.

⁵ Az adatigényhez kapcsolódó magyarázat: „A szerződés értékeként a szerződés tárgyáért kikötött – általános forgalmi adó nélkül számított – ellenszolgáltatást kérem feltüntetni, ingyenes ügylet esetén a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kérem figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő – egy évnél hosszabb időtartamra kötött – szerződéseknel az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kérem alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét kérem egybeszámítani. Az adatokat a szervezet által a 2020. évben megkötött szerződések vonatkozásában kérem megküldeni.”





Az online kérdőívre adott válaszok alapján valamivel kedvezőbb kép rajzolódik ki: a válaszadók 2/3-a erősen támogató vagy inkább pozitív attitűdű szervezet – önbevallás alapján.

3.3 Önkormányzati indexálás

Az önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos feladatellátásának teljesülési gyakorlatát – a honlapelemzés és a próba-adatigénylés szervezeti szintű kiértékelésével – az indexálás tartalmazza településenként.

Az önkormányzati nyilvánosság kutatása során feltárt, közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozó információk alapján minden szervezetre vonatkozóan megállapításra került egy indexpontszám, 0-100-as skálára vetítve jelzi a jogszabályi megfelelés milyenségét, az adott szervezet „helyzetét” a célcsoport többi szervezetéhez képest.

Az indexálás kidolgozásának alapját a következő adatgyűjtések eredménytermékei alkották:

- az önkormányzati célcsoport (a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerültek – 3210 szervezet) **honlapelemzése** előre meghatározott szempontsor alapján, amelynek keretében szervezeti szintű adatbázis keletkezett; valamint
- az önkormányzati célcsoport (a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerültek – 3210 szervezet) **próba-adatigénylésre adott válaszainak értékelése előre meghatározott szempontsor alapján**, amelynek keretében szintén szervezeti szintű – a fenti adatbázissal összekapcsolható – adatbázis keletkezett.

A mérőrendszer (index) úgy került kidolgozásra, hogy egy esetleges későbbi újramérés során garantálja az összehasonlíthatóságot. **Az indexet több dimenzió alkotja: a két fő dimenzió az online közzététel, valamint az egyedi adatigénylés, amelyek további aldimenziókra bomlanak.** Az aldimenziók egyedi indikátorokból épülnek fel. Az indikátorok súlyozott átlaga adja az aldimenziókra vonatkozó értékeket, az aldimenziók súlyozott átlaga a fő dimenziók értékét, a fő dimenziók súlyozott átlaga pedig az indexpontszámot. Az indexpontszámokban 60%-os súllyal szerepel a honlapelemzés eredménye, amely a következő aldimenziókra bontható: általános tájékoztatás (5%), közzététel módja és közzétételi lista szerinti rendezése (45%), a közzétételi lista elemeinek mennyiségi és minőségi megfelelése (50%). Az összesített indexpontszámokban 40%-os súllyal szerepel a próba-adatigénylés

eredménye (az adatigénylés keretében feltett hat kérdésre adott válasz szempontrendszer szerinti értékelésének átlaga).

13. ábra: Indexálás módszertana és eredménye

Kategória	Kategória neve	Pont határ	Önkormányzatok száma
5	A közzététel aktív és passzív formája is példa értékűen megvalósul	80 pont vagy felette	14
4	A közzététel aktív és passzív formája is megvalósul, amely fejleszthető	60 - 79	357
3	Az átlagos közzétételi gyakorlatnál jobb, fejleszthető gyakorlat	40 - 59	608
2	A közzétételi szándék megjelenése mellett, jelentős tér van a gyakorlat fejlesztésére	20 - 39	1174
1	Jelentősen fejlesztendő gyakorlat	0 - 19	1057

Honlapelemzés (60% súly):

1. **Általános tájékoztatás** és kötelező közzététel megvalósítása saját honlapon.
2. Kötelező elektronikus **közzététel módja** és a **közzétételi lista szerinti rendezése** az Információszabadság törvénynek megfelelően
3. **Közzétételi lista elemeinek mennyiségi és minőségi megfelelése**

Adatigénylés (40% súly):

A 6 kérdés teljesítésének értékelése alapján, kérdésenként a teljesítés módja:

- jogszerű teljesítés;
- jogszerűtlen teljesítés (jogszerűtlen határidőhosszabbítási kérés / személyes adatok kérése / jogszerűtlen űrlap vagy csatorna bevonása / jogszerűtlen pontosítási kérés / jogszerűtlen költségtérítés kérés);
- jogszerűtlen elutasítás;
- nincs válasz.

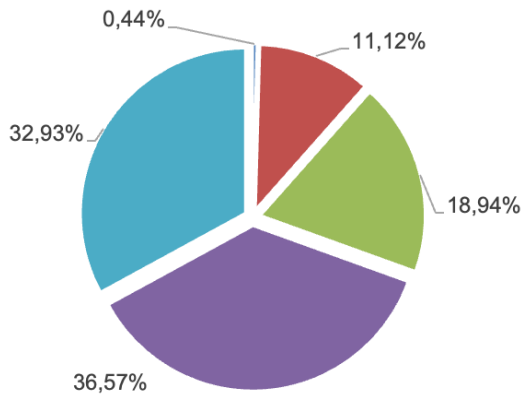
Az összesített indexpontszám alapján a következő **5 kategóriába sorolhatók a szervezetek**:

- **Jelentősen fejleszthető gyakorlat:** A kategóriához sorolható 1057 szervezet összesített indexpontszáma maximum 20 a 100-ból.
- **A közzétételi szándék megjelenése mellett, jelentős tér van a gyakorlat fejlesztésére:** A kategóriához sorolható 1174 szervezet összesített indexpontszáma 20 és 40 között mozog a 100-ból.
- **Az átlagos közzétételi gyakorlatnál jobb, fejleszthető gyakorlat:** A kategóriához sorolható 608 szervezet összesített indexpontszáma meghaladja az átlagot (30), 40 és 60 között mozog a 100-ból.
- **A közzététel aktív és passzív formája is megvalósul, amely fejleszthető:** A kategóriához sorolható 357 szervezet összesített indexpontszáma 60 és 80 között mozog a 100-ból.
- **A közzététel aktív és passzív formája is példa értékűen megvalósul:** A kategóriához sorolható 14 szervezet összesített indexpontszáma minimum 80 a 100-ból.



14. ábra: Indexpontok megoszlása kategóriák szerint

INDEXPONTOK MEGOSZLÁSA KATEGÓRIÁNKÉNT

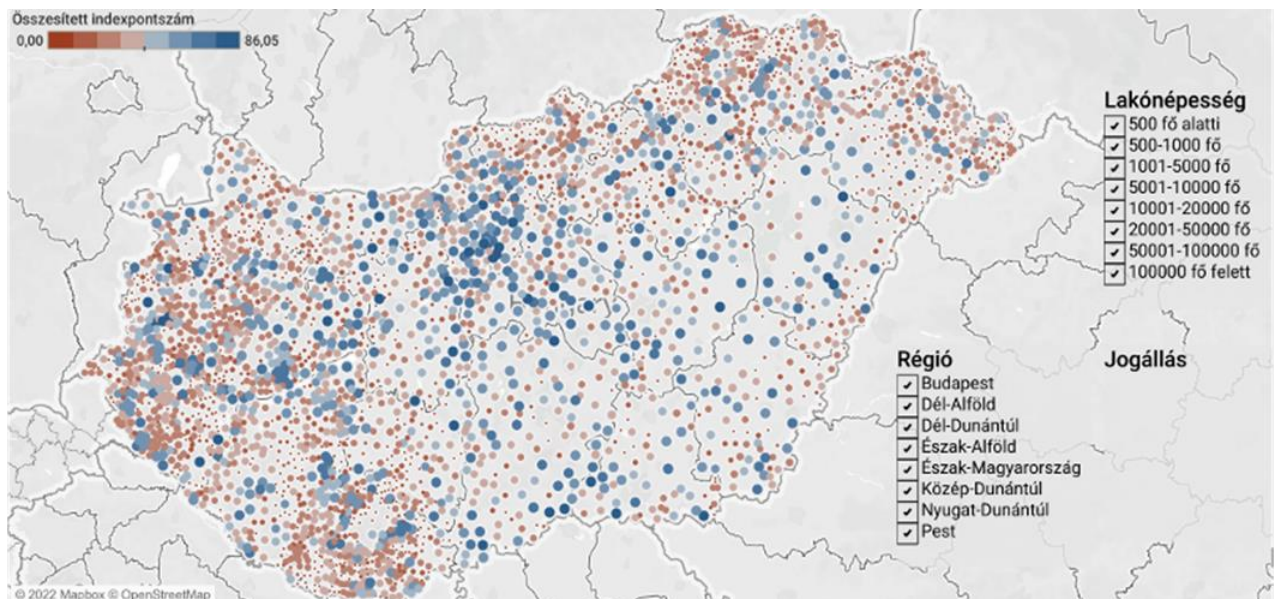


- 5. A közzététel aktív és passzív formája is példa értékűen megvalósul
- 4. A közzététel aktív és passzív formája is megvalósul, amely fejlesztendő
- 3. Az átlagos közzétételi gyakorlatnál jobb, fejlesztendő gyakorlat
- 2. A közzétételi szándék megjelenése mellett, jelentős tér van a gyakorlat fejlesztésére negyedév
- 1. Jelentősen fejlesztendő gyakorlat

Az önkormányzati indexálás egy pillanatképet rögzít 2021 őszéről, amikor az indexálást alkotó adatfelvételek lezajlottak. Az indexálás eredményéből megállapítható, hogy a településméret és az elért pontszám között jelentős összefüggés van: azaz a kistelepülések jellemzően kevesebb pontot értek el. Ez visszavezethető oda, hogy a honlapjaik egyszerűbbek, ritkábban frissülnek és nem jellemző, vagy teljesen ismeretlen számukra az adatigénylés intézménye. A településméretből köszönhetően a kötelek teljesítésének elmaradását kapacitáshiány is okozza. A legjobb kategóriába összesen 14 település került, jellemzően budapesti kerületek, megyei jogú városok, de akad néhány példásan teljesítő kisebb település is.

A NAIH az indexálás alapján a legjobban teljesítő, példaértékű önkormányzati névsort 2022. szeptember 27-én honlapján nyilvánosságra hozta⁶.

15. ábra: Összesített indexpontszám országra vetítve



⁶ <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=561:tajekoztato-a-projekt-kereteben-megvalosulo-onkormanyzati-indexalas-eredmenyeirol>

3.4 A kutatás kiemelt eredményei és javaslatok

A kutatás megvalósítása során jelen dokumentum 2.2.3 alfejezetében ismertetett dokumentumok alapján zajlott a kutatómunka. Az alábbiakban jelen összefoglaló tanulmányban a kutatás kapcsán tett számos javaslat közül a legfontosabbak kerülnek kiemelésre.

3.4.1 A közzététel szabályainak Infotv.-ben és más jogszabályokban való szabályozásának összhangja

Az első hipotézis (H1.1.) arra vonatkozott, hogy „jelenleg a helyi önkormányzatok többsége nem teljesíti teljesszűően az Infotv.-ben meghatározott tájékoztatási, nyilvánossági kötelezettségeket”. A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztották, mind az elektronikus közzététel mind az egyedi adatigénylés esetében

Ezzel a problémakörrel azonos a következő hipotézis (H2.3.), „a proaktív közzététel a helyi önkormányzatok többsége esetében nem felel meg a törvényi előírásoknak: sem teljességét, sem tartalmát, sem formáját tekintve (beleértve a frissítést és archiválást is)”. A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztották: a proaktív közzététel nagy hiányosságokat mutat, az önkormányzatok elektronikus közzétételi gyakorlata a nagy többség esetében nem felel meg az Infotv. 1. melléklete szerinti, valamint a kapcsolódó jogszabályok által előírt követelményeknek. Már az adatok, információk megtalálása is komoly nehézségekbe ütközött a tartalom nem a jogszabálynak megfelelő közzétételi helye, jelzése miatt. Bár a feltöltött adatok, dokumentumok a formai követelményeket (pl. olvashatóság, korlátozásmentesség) részben teljesítették, a **közzététel tartalmi szempontból** komoly kívánnivalót hagyott maga után: alig volt olyan szervezet, amely valamennyi közzétételi egység nyilvánosságát megfelelő módon biztosította volna. Az **archiválási elvárások** az esetek nagy részében nem teljesültek.

A kutatási eredmények csak részben igazolták a következő hipotézist (H8.2): „az Infotv. és az ehhez közvetlenül kapcsolódó rendeletek egyértelműek és kellően részletezettek a helyi önkormányzatok számára”. Az önkormányzatok többsége az elektronikus közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályokat egyértelműnek tartja; ugyanakkor egyes vélemények szerint az Infotv. 1. melléklete szerinti közzétételi lista túlságosan sokrétű, nehezen követhető, így hasznos lenne az egyértelműbb iránymutatás (pl. pontos közzétételi minta). Egyes önkormányzatok jelezték, hogy problémát jelent számukra az Infotv. és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet⁷, illetve a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet⁸ – szerintük fennálló – összehangolásának hiánya. Bár az önkormányzatok egy jelentős része nem tartja nehéznek a közérdekűadat-igénylések teljesítésére vonatkozó szabályok átlátását sem, e tekintetben mégis nagyfokú és átfogó bizonytalanságot mutatnak a felmérési eredmények.

A kutatók véleménye szerint megoldást jelent a fenti kérdésre az Infotv. és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet harmonizálása, a követelmények egyértelműsítése. Az elektronikus közzététel kapcsán felmerült kritikai megjegyzések elsősorban arra vonatkoztak, hogy túlságosan bonyolult az Infotv. 1. mellékletében felsorolt közzétételi egységek leírása: nehezen átlátható a szövegezésből, hogy pontosan mit és milyen formában kell közzétenni. E problémakör része továbbá, hogy az Infotv. és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet mellékletei eltérő struktúrában szerepeltetik a közzétételi egységeket.

3.4.2 Információs tisztviselő

A H3.3. hipotézis feltételezte, hogy azok a helyi önkormányzatok/hivatalok, ahol alkalmaznak képzett, gyakorlott információs jogokért felelős személy, lényegesen jobban teljesítik az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztották, a teljesítmény és a képzett, tapasztalt szervezeti felelős megléte között szoros összefüggés látható. Az elköteleződési modell szerint a jobb teljesítményt nyújtó 1. és 2. kategóriába sorolt szervezeteknél lényegesen nagyobb arányban dolgozik releváns képzettséggel, gyakorlattal bíró munkatárs, mint a lényegesen rosszabb

⁷ 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról.

⁸ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról.



teljesítményt nyújtó 3. és 4. kategóriába sorolt önkormányzatoknál (utóbbiaknál nincs vagy az előzőknél jóval kisebb arányban van kijelölt felelőse a területnek, és a szervezeti felelős jóval ritkábban rendelkezik releváns képzettséggel, tapasztalattal).

A fentiekkel összefüggő volt a következő hipotézis (H.3.4.), az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata igen szoros összefüggést mutat a felelős személy hozzáállásával, attitűdjével. A kutatási eredmények alapján a hipotézis igaznak bizonyult, ugyanis együttesen értékelve a teljesítményt és a hozzáállást meghatározó szempontokat jól látható, hogy minél inkább elkötelezett egy szervezet a nyilvánosság, transzparencia iránt, annál hatékonyabban látja el az információszabadsággal kapcsolatos feladatait.

Sajnálatos módon igaznak bizonyult a következő feltételezés is: (H3.5.) a helyi önkormányzatok esetében a megbízott felelősök többségénél az információszabadsággal kapcsolatos feladatok alacsony prioritást élveznek. A tájékoztatási, nyilvánossági feladatok adott felelős munkaidejének csak kis részét teszik ki, és mindössze 5% körüli azon szervezetek aránya, ahol a felelős csak és kizárólag az információszabadsággal kapcsolatos feladatokat látja el. Mivel a felelős leggyakrabban a jegyző, ezért a nyilvánossági, tájékoztatási teendők az egyéb jegyzői feladatok mögé rendelték, így másodlagosak, nem élveznek prioritást. A mélyinterjúkon is többször elhangzott, hogy a napi ügymenetbe e feladatok kevéssé férnek bele, illetve nem gondolják ezt a településüzemeltetéssel „egyenrangú” kötelezettségüknek. Azokban az esetekben, amikor a feladatokat az adatvédelmi munkatárs, tisztviselő látja el⁹ (jellemzően a nagyobb településeken), jobb gyakorlat és hozzáállás látható.

Minden negyedik-ötödik önkormányzat szerint szükség lenne a NAIH-nál nyilvántartott és a közfeladatot ellátó szerveknél kötelezően kinevezendő információs jogi tisztviselő meglétére, de ez csak abban az esetben segíti a hatékony munkavégzést, ha a kinevezés megfelelő képzéssel párosul. Az önkormányzatok úgy látják, ehhez a megfelelő finanszírozási háttér biztosítása elengedhetetlen (megfelelő képzettségű humán kapacitás alkalmazása). Addig is a külső szakértelem bevonása enyhítheti a kapacitásgondokat (amely természetesen szintén felveti a finanszírozás szükségességét).

3.4.3 Az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek erőteljesebb oktatása

A H2.1. hipotézis igaznak bizonyult: a lakosság tájékoztatásának általános gyakorlata igen eltérő minőségű és mélységű az egyes helyi önkormányzatoknál. A lakosság általános tájékoztatási gyakorlata igen eltérő az egyes önkormányzatoknál. Az alkalmazott kommunikációs eszközök köre változó – elsősorban – a település mérete szerint: a kisebb települések önkormányzatai inkább a személyesebb kommunikációs csatornákat használják, míg a nagyobbak a személytelenebb, szélesebb elérést biztosító tömegkommunikációt preferálják. Ugyanakkor a kommunikáció minőségét és mélységét elsődlegesen nem az objektív tényezők (pl. hivatal típusa, településméret), hanem az önkormányzatok hozzáállása, attitűdje határozza meg: a kistelepüléseknél is van példa a hatékony és megfelelő kommunikációra, míg egyes nagyvárosok esetében is nagy hiányosság tapasztalható e tekintetben.

A H9.2. hipotézis helytálló, miszerint az információ- és tudásmegosztó eseményekkel, a jógyakorlatok bemutatásával javítható a teljesülési gyakorlat. A gyakorlatorientált információs anyagok mellett a tudásátadás személyes formáit is nagyon hasznosnak tartanak az önkormányzatok: leginkább a képzéseket gondolják szükségesnek (46%); emellett minden harmadik önkormányzat egyéb tudásmegosztó eseményeket is szívesen fogadna. Ez utóbbi rendezvények kapcsán is fontos, hogy minél közérthetőbbek legyenek és gyakorlatorientált információk átadására fókuszáljanak.

A fentieket igazolja a következő hipotézis (H11.1) amíg az általános kulturális közeg nem mozdul el az átláthatóság, nyilvánosság fontossága felé, addig a helyi önkormányzatok esetében sem várható számottevő előrelépés e téren. A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztották: a fókuszcsoporthoz tartozó interjúkon résztvevők véleménye szerint a politikai hangulat erős hatással van a helyi gyakorlatra, hozzáállásra is, és jelenleg az általános politikai légkör a nyilvánosság ellen hat. De az önkormányzatok

⁹ Lásd az adatvédelmi tisztviselőkkel kapcsolatos iránymutatás: https://www.naih.hu/files/WP243_rev01_hu.pdf



is úgy gondolják a mélyinterjúk tapasztalatai szerint, hogy az utóbbi években a nyilvánosság kérdése egyértelműen politikai színezetet kapott.

A H12.1 feltételezés szerint igen szűk azon állampolgári kör, amely él az információszabadsághoz kapcsolódó jogaival (ti. nem beszélhetünk általános állampolgári érdeklődésről a közfeladatot ellátó szervek működésével, tevékenységeivel kapcsolatos közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok iránt). A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: bár némi javulás tapasztalható az elmúlt években, a közérdekűadat-igényléssel élők köre még mindig igen szűk, ami az állampolgárok hozzáállásának, jogtudatosságának, ezzel kapcsolatos tudásának hiányosságaira vezethető vissza, de hatással van erre a kudarcélmény, az atrocitásoktól való félelem is.

Az adatkezelők attitűdjét jellemzi, hogy plusz teherként élik meg a tájékoztatási, nyilvánossági feladatokat, és számos esetben „vegzásnak” tekintik a közérdekűadat-igényléseket.

Az információk hozzáférhetősége, a közérdekű adatok nyilvánossága jelenleg igen korlátozott. Az információszabadság mint alapvető jog jobb érvényesítéséhez mind az adatigénylői, mind pedig az adatkezelői oldalon komoly változásokra van szükség: az állampolgárok esetében elsősorban a jogtudatosság növelésével, míg az adatkezelői oldalon a hozzáállás, az elkötelezettség javításával. Mindehhez pedig elengedhetetlennek látszik a külső támogatás, segítségnyújtás biztosítása.

Az állampolgárok meghatározó része számára idegen az információszabadság kérdésköre és nem rendelkeznek azzal kapcsolatban megfelelő ismeretekkel sem, ezért elengedhetetlen az információszabadsággal kapcsolatos szemléletváltás a potenciális adatigénylői oldalon is, mely azonban csak hosszabb távon lehet eredményes. Ugyanakkor a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szélesebb körben történő népszerűsítése, ennek a köztudatba történő beépülése az adatigénylői tudatosság szintjének növekedése által hozzájárulhat az adatigénylések eredményességéhez.

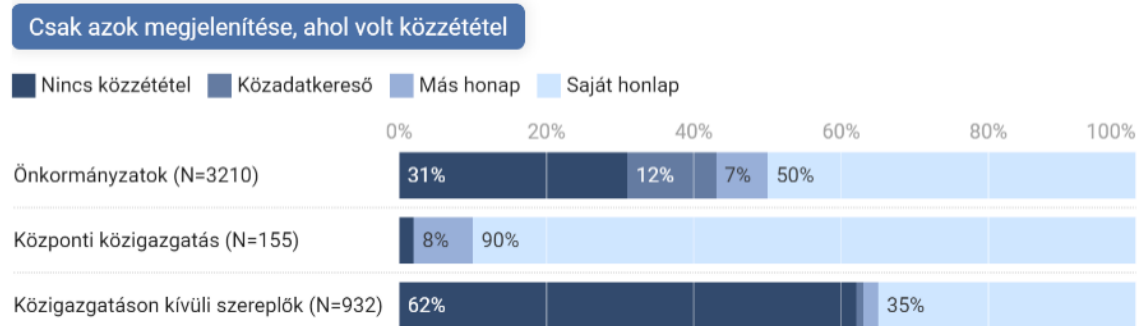
A szemléletváltás érdekében javasolt, hogy a köznevelésbe kerüljenek beemelésre az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek. Emellett a NAIH kezelje prioritásként az információszabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét, amelynek keretében például javasolt, hogy a NAIH a szélesebb közvélemény tájékoztatásához a szakmai tartalmú anyagok mellett közérthetőbb anyagokat is megjelentessen, illetve a szakmai anyagokból is készüljenek absztraktok, rövid összefoglalók. Ezen túlmenően szükséges a **lakosság képzése már iskolás kortól**: az alkotmányos alapjoggyakorlás keretében milyen lehetőségeik vannak az adatok megismerhetősége terén; hogyan kell egy közérdekűadat-igénylést benyújtani (útmutató); illetve milyen jogorvoslati lehetőségek vannak. Létrehozandó továbbá egy olyan felület, ahol közérthető módon megtanítják az állampolgároknak, civileknek, hogy mely szervezetektől, hogyan és milyen adatokat tudnak igényelni. Mindezen lehetőségeket kommunikálni kell a lakosság felé.



3.5 Az önkormányzatok helyzete a másik két célcsoport viszonylatában

A három célcsoport-specifikus kutatás (önkormányzatok, központi közigazgatási szereplők és közigazgatáson kívüli közzétételre kötelezett szereplők) azonos logika és módszertan szerint készült el, így lehetőség nyílt a kutatási eredmények összehasonlítására is, amelyek közül az alábbiak tekinthetők a legfontosabbaknak.

A közzététel helye

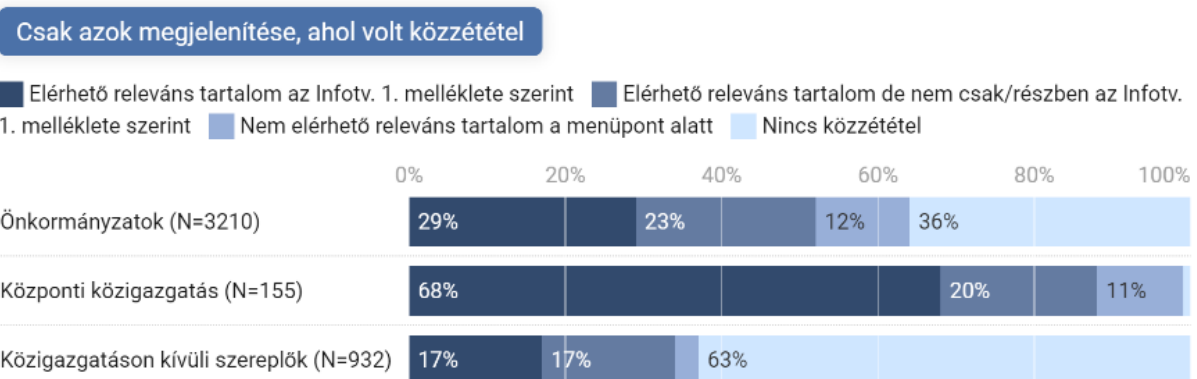


Adatok letöltése • Kép letöltése • A készítéshez használt program: [Datawrapper](#)



Az önkormányzatok a közzétételi kötelezettség teljesítése kapcsán **a középmezőnyben helyezkednek el** (69%) a központi közigazgatás (98%) és a közigazgatáson kívüli szereplők (38%) között. Az önkormányzatok egyharmadánál (31%-uk esetében) egyáltalán nem lelhető fel semmilyen közzétételi eredmény. A saját honlapon történő közzététel kapcsán megállapítható, hogy sokkal jobban teljesített a másik két célcsoport.

A közzététel elérhetősége, relevanciája



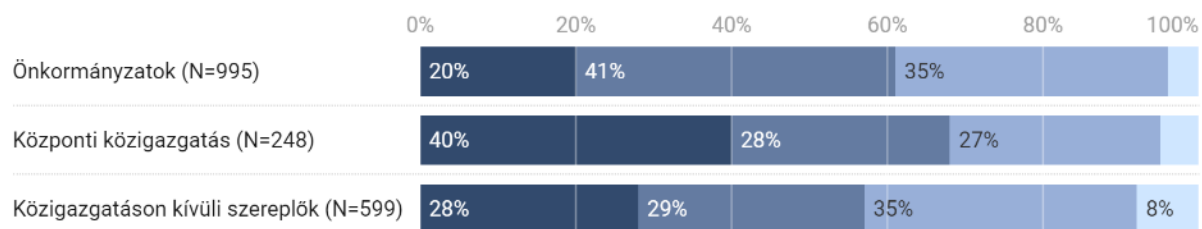
Mint az fentebb is megfogalmazódott, **az önkormányzatok egyharmadánál nincsen közzététel, mellyel a középső helyet foglalják el.** Ugyanis a központi közigazgatás kiemelkedően teljesített, míg a harmadik célcsoport közel kétharmadánál nem található közzétett közérdekű adat.

A közzétett adatokat a közzétételi jogszabályban rögzített minimum követelmény alapján tartalmilag is megvizsgálva megállapítható, hogy egy célcsoport sem teljesített teljesen jogszabályszerűen. Az önkormányzatok közel egyharmada a jogszabályoknak megfelelően vagy részben megfelelően tette közzé a releváns adatokat (ez kb. 1000 önkormányzatot jelentett). Arányaiban azonban a többi célcsoportéhoz viszonyítva ez esetben is a középmezőnyben végzett az önkormányzati célcsoport. A releváns tartalmat feltöltő önkormányzatok közül is csak nagyjából a fele volt az, aki a jogszabályban meghatározottak szerint tudta teljesíteni a közzétételi kötelezettségét.



A szervezetek attitűdje

■ Erősen támogató, pozitív attitűdű szervezet
 ■ Inkább pozitív attitűdű szervezet
 ■ Szükséges minimumra törekvő, enyhén negatív attitűdű szervezet
 ■ Jellemzően negatív attitűdű szervezet



Az önkormányzatoknál az információszabadság érvényesülését vizsgáló kutatások arra a megállapításra jutottak, hogy az önkormányzatok több mint fele pozitívan áll az információszabadsághoz, (el)ismeri annak alkotmányos rendeltetését.



4 A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS NYILVÁNOSSÁGÁNAK KUTATÁSA KAPCSÁN FELTÁRT EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA

4.1 A központi közigazgatásra vonatkozó kutatási módszerek bemutatása

A 2. Kutatás vizsgálta a **központi közigazgatás nyilvánosságát**, ideértve az Infotv. 33. § (2) bekezdés a) pontjában nevesített szerveket, melyek közül az önálló szabályozó szervek; az autonóm államigazgatási szervek; a rendvédelmi szervek országos szervei és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; a Kormány és a Miniszterelnöki Kormányiroda; a minisztériumok; a tárca nélküli miniszterek; a kormányzati főhivatalok; valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljeskörűen bevonásra kerültek. Továbbá mintavételes eljárással a kutatás alapsokaságát képezték a tankerületek; az igazságszolgáltatás szervei (bíróság, ügyészség); a Magyar Államkincstár (MÁK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) alárendelt szervei kivételével a központi hivatalok, kórházak, magyar külképviseletek.

A kutatás célja és szerepe az volt, hogy a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- **primer és szekunder kutatásokra építve** részletesen és átfogóan **megvizsgálja a közzétételi és az adatközlési kötelezettség megvalósulásának** célcsoporti **gyakorlatát**, illetve annak alakulását;
- **feltárja az adatkezelői oldali anomáliákat, a mulasztások, a nem vagy nem megfelelő teljesítések okait és a mögöttes hiányosságokat**, az esetleges **jogértelmezési problémákat**, valamint az **egyéb teljesítést akadályozó tényezőket**;
- a NAIH és/vagy kormányzati oldali döntéstámogatás érdekében **javaslatokat dolgozzon ki a feltárt problémák, anomáliák, hiányosságok kezelési lehetőségeire**, a szükségessé váló intézkedésekre – **a fellelhető jógyakorlatokra is tekintettel**.

A fenti célok elérését a 2.2.3 alfejezetben ismertetett dokumentumok foglalják magukban.

4.2 A közzétételi és az adatközlési kötelezettség megvalósulásának gyakorlata

A 2. Kutatás keretében alkalmazott mérőeszközök – típusbeli különbözőségük révén – eltérő eredményeket adtak:

- A **honlapelemzés és a próba-adatigénylés** a központi közigazgatási szerveket egyes szervtípusok esetében teljeskörűen, mások esetében mintavételesen vizsgálta, és valamennyi szervtípus az elemzéshez megfelelő elemszámban került a mintába. Ennek megfelelően a mérőeszközökből származó eredmények objektívak és tényszerűek. Azon kutatási kérdések és hipotézisek esetén, amelyekre a két mérőeszköz információt nyújt, az ezekből származó eredmények jelentik a kiértékelés elsődleges forrását.
- Bár az **online kérdőíves felmérés** kapcsán nem volt elvárás reprezentativitás, emiatt az adatok általánosíthatóságának voltak korlátai, de ezek figyelembevételével elmondható, hogy az adatgyűjtés egyedi és nagy információtartalmú adatforrást eredményezett, amelyből megalapozott következtetések voltak levonhatóak.
- A kvalitatív mérőeszközök – a minisztériumokra és tárca nélküli miniszterekre kiterjedő szervezetelemzési mélyinterjúk¹⁰, valamint a további mélyinterjúk felmérések és fókuszcsoportos interjúk – a kvantitatív mérőeszközök eredményeit kiegészítik, mélyebb, ok-okozati összefüggésekre világítanak rá, illetve a számszaki eredményeket magyarázó információkat is adnak.

¹⁰ Az eredmények elemzése és az adatfelvételek 2022 áprilisát megelőzően készültek, így az akkori kormányzati rendszerre vonatkozó eredményeket tartalmazza.



4.2.1 Honlapelemzés eredményei

A központi közigazgatási szervek körében végrehajtott **honlapelemzés** fókuszában **az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének vizsgálata** állt. Az információszabadság proaktív szintjének, az elektronikus közzétételi kötelezettség megvalósulási gyakorlata az érintett szervezetek honlapjainak elemzése révén került feltárássra a kutatás során. A honlapelemzés egyfajta tartalomelemzési módszer, melynek során a vizsgálat tárgyát a célcsoport esetében kijelölt szervezetek honlapjai képezték.

A 2. Kutatás alapsokaságát a vizsgált szervek közül az alábbi mintába került szervezetek (összesen 203 db) jelentették:

- **az Infotv. 33. § (2) bekezdés a) pontjában nevesített szervek; az önálló szabályozó szervek; az autonóm államigazgatási szervek; a rendvédelmi szervek országos szervei és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; a Kormány és a Miniszterelnöki Kormányiroda; a minisztériumok; a tárca nélküli miniszterek; a kormányzati főhivatalok; valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljeskörűen bevonásra kerültek;**
- **csakúgy, ahogy a tankerületek; az igazságszolgáltatás szervei; valamint a Magyar Államkincstár (MÁK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) alárendelt szervei kivételével a központi hivatalok is.**
- A rendvédelmi szervek területi szervei, a MÁK és a NAV alárendelt szervei, a magyar külképviseletek, a kórházak, a szakképzési centrumok, a tankerületi központok, valamint az igazságszolgáltatás szervei nem teljeskörűen, hanem a területi szempontokat érvényesítő mintavétel útján képviseltették magukat a kutatási mintában.

A fenti minta azonban magában foglalt egy ellentmondást, ami alapján a kutatás adatfelvételeit korrigált mintán kellett végrehajtani, melynek nagysága 155 (a továbbiakban: N=155).

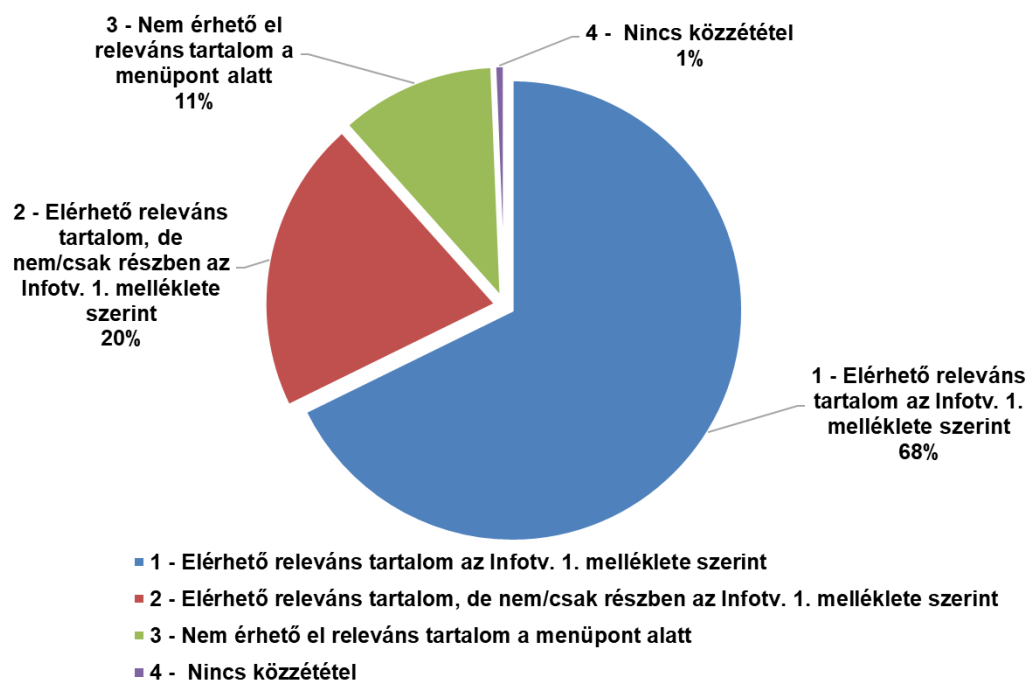
Az eltérés oka: A kutatás során lefolytatott jogi vizsgálat alapján a kutatók véleménye szerint több, a mintába került önálló jogalanyisággal rendelkező szervezeti egység esetében **nem áll fenn önálló közzétételi kötelezettség**, tekintettel arra, hogy az érintett szerv nem minősül önálló költségvetési szervnek, hanem egy másik (önálló költségvetési szerv) szervezeti egységként működik.

Továbbá fontos megjegyezni jelen kutatás esetében is, hogy a honlapelemzés adatfelvétele 2021. szeptember 18. és október 18. között zajlott. Ennek megfelelően a honlapelemzés keretében pillanatfelvétel készült – az egyes honlapok adattartalma természetesen változhatott a kutatás lefolytatása óta.

A honlapelemzés során **105 db volt azon honlapok száma, ahol elérhető az Infotv. 1. melléklet szerint közzétett releváns tartalom (ez 68%-os arányt jelent).** 32 db (20%) honlap esetében ugyan elérhető volt releváns tartalom, de nem, vagy csak részben az Infotv. 1. melléklete szerinti bontásban (pl. nem volt nevesítve a három fő blokk – I. szervezet, II. tevékenység, III. gazdálkodás; és/vagy a három fő blokk alatt nem voltak közzétételi egységek szerint rendezve és nevesítve az információk). 17 db (11%) szervezeti honlapon a vizsgálat időpontjában nem volt az Infotv. 1. melléklete szerinti, releváns tartalom a Közérdekű adatokra mutató hivatkozások alatt, míg 1 szervezet esetében (1%) egyáltalán nem volt fellelhető közzététel.



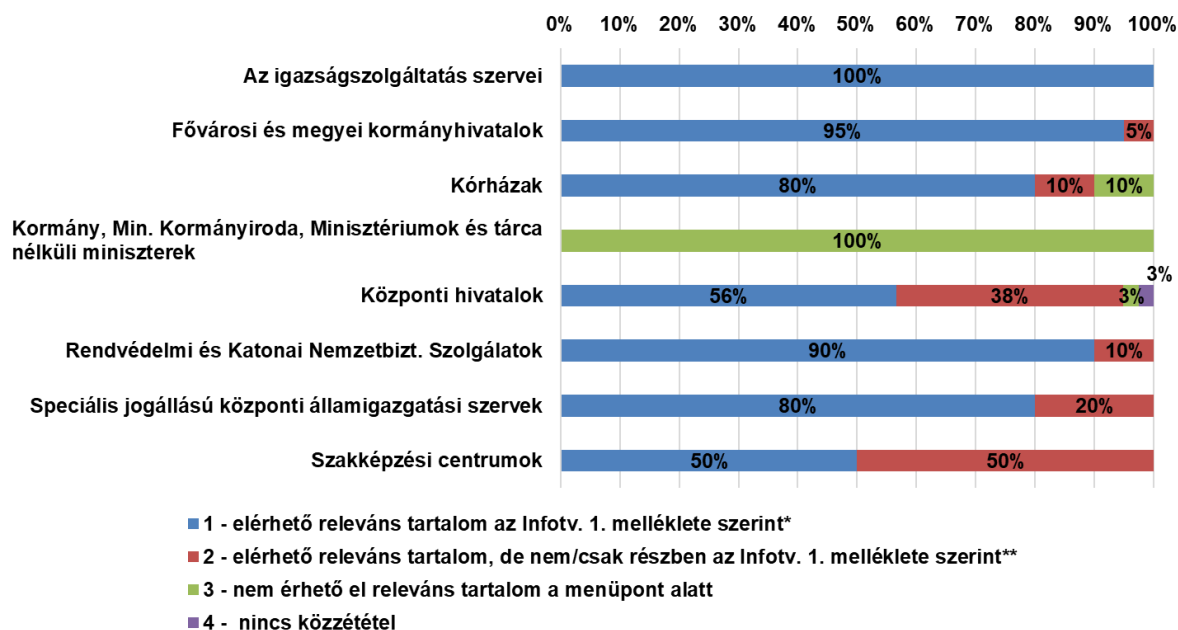
16. ábra: Központi közigazgatás honlapelemzésének eredménye



A fentiek alapján a korrigált minta (N=155) 68%-a, 105 db szervezeti honlap felelt meg annak a feltételnek, hogy a közzététel tartalmi és minőségi szempontjainak megfelelően a részletes vizsgálatba bevonható legyen. Összességében elmondható, hogy a teljes minta egyharmadában a vizsgált oldalak nem feleltek meg a jogszabály által – és a részletes vizsgálat feltételeként – támasztott követelményeknek.

Jelen kutatás esetében érdemes megtekinteni azt, hogyan alakult a közzététel elérhetősége és tartalmának relevanciája szervtípusok szerint.

17. ábra: Központi közigazgatás vizsgálata – közzététel szervtípusok szerint



Szervtípusokra vetítve a fenti kérdést a bírósági szervezetrendszer szerveinek, a büntetés-végrehajtásnak és a katasztrófavédelem vizsgált honlapjain 100%-ban volt elérhető releváns tartalom az Infotv. 1. melléklete szerint, a kormányhivatalok honlapjain pedig 95%-ban.

A kórházak, a rendőri szervezetek és a speciális jogállású központi közigazgatási szervezetek vizsgált honlapjainak ~80%-a felelt meg a kutatás időpontjában a részletes vizsgálat feltételeként támasztott követelményeknek, míg a szakképzési centrumoknak és a nemzeti parkoknak csak a fele.

Ugyanakkor a kormányzati szervek vizsgált 15 honlapjából egy sem felelt meg a részletes vizsgálat feltételeként támasztott követelményeknek.

4.2.2 Próba-adatigénylés eredményei

A központi közigazgatási szervek körében végzett próba-adatigénylés fókuszában **az adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata** állt. A próba-adatigénylés a **honlapelemzéssel azonos mintában szereplő szervezetek számára került megküldésre**. A próba-adatigénylés esetében a mérőeszköz hét könnyen megválaszolható és teljesíthető kérdésből állt: ezek egyrészt olyan adatokra vonatkoztak, melyeknek elérhetőnek kellene lennie, másrészt rendelkezésre kellene állnia az adatkezelőnél. A beérkezett adatok elemzése egy előre meghatározott szempontrendszer alapján történt, amely mentén a kutatók feldolgozták és adatbázisban rögzítették az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit.

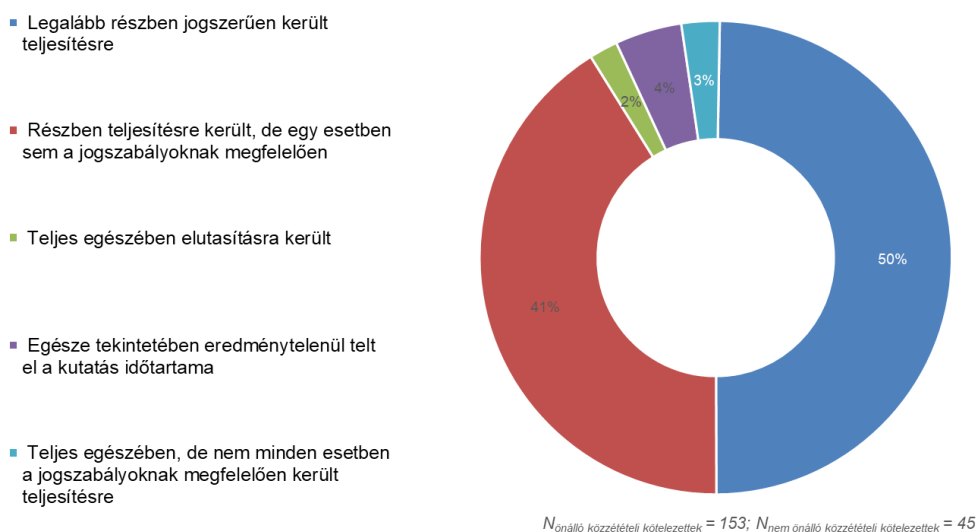
A próba-adatigénylés során az alábbi kérdések, adatigények kerültek kiküldésre:

- 1) Az Infotv. 30. § (6) bekezdése szerinti, közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjére vonatkozó szabályzat.
- 2) Az Infotv. 35. § (3) bekezdése szerinti, közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó szabályzat.
- 3) Az Infotv. 1. melléklet II. 13. pont szerinti illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, valamint az információs jogokkal foglalkozó személy neve.
- 4) A szervezet ellen közérdekű adat megismerése érdekében a 2018., a 2019. és a 2020. évben indított perek bírósági lajstromszámai (ügyszámai).
- 5) A szervezet által kiszervezett, közszolgáltatás ellátására irányuló, hatályban lévő megkötött szerződések alábbi adatai:
 - a. a szerződés megnevezése;
 - b. a szerződés tárgya;
 - c. a szerződést kötő felek neve;
 - d. a szerződés értéke;
 - e. határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; valamint
 - f. az említett adatok változásai.
- 6) A 2020. évben megkötött, kiszervezett médiaszolgáltatás (kommunikációs tevékenység, reklám tevékenység), valamint az ügyvédi és jogi szolgáltatás beszerzésére irányuló
 - a. szerződések tárgyának
 - b. és a szerződést megkötő feleknek a pontos megnevezése.
- 7) A szervezetre vonatkozó hatályos egyedi és különös közzétételi listák.

A próba-adatigénylés eredményeit elemezve megállapítható volt, hogy **egy szervezet sem** teljesítette teljes egészében jogszerűen a próba-adatigénylést. Legalább **részben** jogszerűen teljesített az **önálló közzétételi kötelezettek fele**, valamint további 41%-uk által részben teljesítésre került az adatigénylés, de nem a jogszabályoknak megfelelően. Csupán 2%-uk utasította el teljesen az adatigénylést.



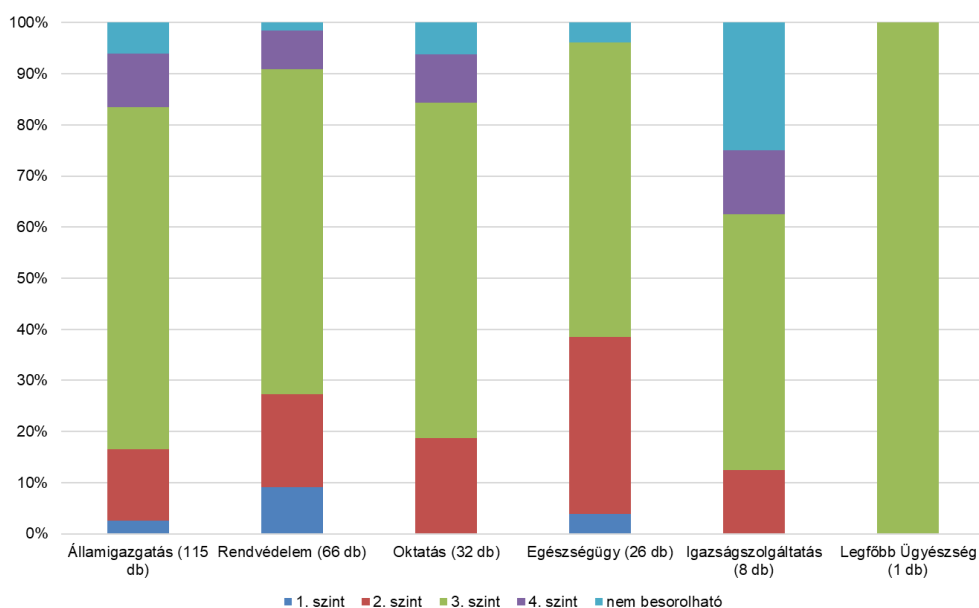
18. ábra: Központi közigazgatás – próba-adatigénylés eredményei



4.2.3 Online kérdőíves felmérés eredményei

A központi közigazgatási szervek körében végzett **online kérdőíves felmérés az adatkezelők információszabadsággal kapcsolatos tapasztalatait és az általuk érzékelt kihívásokat vizsgálta**. A központi közigazgatás nyilvánosságának kutatása hatókörében vizsgált szervek az online kérdőíves adatfelvételbe – a külképviseletek kivételével – teljeskörűen bevonásra kerültek. A külképviseletek közül csak a honlapelemzés és próba-adatigénylés körében mintába került tíz szervezet kapott megkeresést. **Az online kérdőív lekérdezésének időpontjában a 2. Kutatás felülvizsgált alapsokasága 738. Az elemzés kizárólag a teljes kitöltésekre fókuszált (N=248).**

19. ábra: Központi közigazgatás – online kérdőíves felmérés eredményei



- 1.szint: Magasan elkötelezett, jogszabályi követelményeken túli vállalásokkal (mintaértékű)
- 2.szint: Elkötelezett, de kizárólag a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére törekvő
- 3.szint: Alacsony elkötelezettségű, jelentősebb hiányosságokkal
- 4.szint: Nem elkötelezett, nem foglalkozik értékelhetően a területtel



- Az 1. kategóriába tartozó magasan elkötelezett szervezetek legnagyobb aránnyal a rendvédelmi szervek között találhatóak.
- A 2. szegmensbe, vagyis az elkötelezett, de kizárólag a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére törekvő szervek csoportjába legnagyobb aránnyal az egészségügyi szektorban működő szervezetek kerültek.
- Legkevésbé szabálykövető szervezetek, melyeknél megjelenik a 4. szint és magas a 3. szint aránya, az igazságszolgáltatás és a legfőbb ügyészség.

4.3 Javaslatok a központi közigazgatás átláthatóságának hatékonyabb érvényesülése kapcsán

A kutatás megvalósítása során jelen dokumentum 2.2.3 alfejezetében ismertetett dokumentumok mentén zajlott a kutatómunka. Az alábbiakban jelen összefoglaló tanulmányban a kutatás kapcsán tett számos javaslat közül csak a legfontosabbak kerültek kiemelésre.

4.3.1 Közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályok harmonizálása

A H1.1-2 hipotézis a központi közigazgatás közzétételi kötelezettségének érvényesülésével kapcsolatban fogalmazott meg feltételezéseket. Az első hipotézis (H1.1.) szerint a központi közigazgatási szervek jellemzően nem teljeskörűen teljesítik a kötelező közzétételi kötelezettségeket a saját honlapjukon. **A hipotézis összességében igaznak bizonyult.** A vizsgált mintában a szervezetek közel kétharmada esetében volt elérhető az Infotv. 1. melléklete szerint közzéteendő releváns tartalom. **A vizsgált szervek azonban valamennyi adat tekintetében átlagosan csak 43%-ban teljesítették a jogszabályoknak legalább részben megfelelően a közzétételt. A jogszabályoknak teljeskörűen megfelelő teljesítések (a nem releváns adat feltüntetését is beleértve) a teljes minta alig több mint 25%-át érték el az összes közzétételi egység tekintetében.** Az alacsony értéket árnyalja, hogy a szervezetek többsége nem tüntette fel, ha egy adat nem releváns számára, amit az elemzés „nem jogszerűnek” minősített. Az általános közzétételi listában szereplő 44 db közzétételi egység esetében a legjobban teljesített közzétételi egységek esetében is a vizsgált szervezeteknek alig kétharmada felelt csak meg a teljeskörűség jogszabályi feltételének.

A másik hipotézis (H1.2.) szerint az Infotv. által előírt kötelezettségeket könnyebben teljesítik a központi közigazgatási szervek, mint az ágazati jogszabályokban foglalt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokat. **Ezt a hipotézist a kutatási eredmények összességében nem igazolták: önmagában az Infotv. által előírt kötelezettségeket a szervek nem teljesítik könnyebben az ágazati jogszabályokban foglalt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokhoz képest.** A megkérdezettek többsége a mélyinterjúkon úgy nyilatkozott, hogy nem tapasztalt különbséget az ágazati és az Infotv. által előírt közzétételi kötelezettségek teljesítése során. Fő problémaként inkább azt emelték ki, hogy sok esetben észlelnek átfedéseket és eltérő követelményeket az Infotv. és az ágazati jogszabályok között. Itt megjegyzendő, hogy a kérdőív kitöltőinek közel fele a közzététel kapcsán a legnagyobb nehézségként azt jelölte meg, hogy rendkívül sokféle jogszabállyal kell tisztában lenniük, amelyek ráadásul gyakran változnak. Ez részben utalás arra, hogy a közzétételi kötelezettségeket több jogszabály figyelembevételével kell teljesíteniük.

A fentiek alapján javasolt a közzétételi kötelezettség teljesítésére vonatkozó részletszabályokat megállapító, a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, valamint a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet felülvizsgálata, különösen a közzététel formátumára és a közzététel helyére vonatkozóan: azaz mit milyen formában/szerkezetben/sablonban és hol kell szerepeltetni egy honlapon. A kutatók álláspontja szerint a közzététel módjára vonatkozó szabályokat a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet és a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet jelenleg is tartalmaz, és elméletileg feyelemli felelősség megállapítható az ezzel kapcsolatos mulasztásért, a gyakorlatban azonban ilyen felelősségvonalra feltehetőleg nem kerül(t) sor.



4.3.2 Áttétellel kapcsolatos rendelkezések rögzítése az Infotv.-ben

A H4.5 hipotézis megfogalmazás szerint a központi közigazgatáshoz kapcsolódó adatkezelők oldalán a más adatkezelőkkel, illetve az adatigénylőkkel való együttműködés melletti elköteleződés alacsony szintű a vezetők körében. A hipotézis összességében igaznak bizonyult. Arra a kérdésre, hogy illetékesség hiányában adnak-e tájékoztatást az adatigénylőknek arról, hogy melyik közigazgatási szerv illetékes, a mélyinterjú alanyai gyakorlatilag egybehangzó választ adtak: nem történik semmilyen formában sem, „áttétel”, sem pedig tájékoztatás az illetékes adatkezelő kilétéről. Arra hivatkoztak, hogy nincs ilyen jogszabályi kötelezettség, illetve vannak, akik más közigazgatási szerv iránt érzett szolidaritásuknak adtak hangot: „nem terhelünk feleslegesen más szervezeteket”. Ez akkor is így történik, ha a megkérdezett (nem illetékes) szervezet egészen bizonyos az illetékes adatkezelő kilétében (pl. átszervezéssel a szervezettől elkerült a szakterület vagy épp a szervezet háttérintézménye érintett). Amennyiben e gyakorlat úgy kerül kérdésként felvetésre, hogy állampolgárként mit gondolnak erről a megkérdezettek, kevesebb részük látja úgy, hogy lehetne „ügyfélbarátabb” a hozzáállás; míg túlnyomó részük nem tud (nem kíván) az állampolgár „székébe” helyezkedni, és hangsúlyozzák: a jogszabály nem ír elő ilyen kötelezettséget. Ez utóbbiak között vannak, akik úgy vélik: „mi csak aszerint járhatunk el, amit a jogszabály előír, nincs további mozgásterünk, mérlegelési lehetőségünk”. Tehát ügyáttétel semmilyen esetben és formában nem létezik, még saját háttérintézmény jogosultsága esetén sem. A próba-adatigénylés során is igazolást nyert ez a tapasztalat: a nem önálló közzétételre kötelezettek egyetlen esetben sem helyezték át saját hatáskörben az adatkérést a felelős szerv számára.

A mélyinterjúk során a rendvédelmi szervektől érkezett észrevétel, mely szerint az Infotv. nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy amennyiben az adatigénylés eredeti címzettje nem rendelkezik az igényelt közérdekű adattal, úgy köteles lenne hivatalból felkeresni azon szervet, akinek a kért adat a kezelésében van, és áttenni az ügyet vagy tájékoztatni az igénylőt arról, hogy kit kereshet fel. A fókuszcsoporthoz tartozó interjúkon szintén javaslatként fogalmazódott meg az adatigénylők részéről is az, hogy szükséges lenne egy, az áttétellel kapcsolatos eljárásjogi szabályozás: vagyis, ha nem az adatgazdához fordul az adatigénylő, akkor nem a határidő terhére, de tovább kelljen őt irányítani; vagy legalább tájékoztatási kötelezettsége legyen a szervezetnek, hogy hol lehet az adat. A résztvevők álláspontja szerint mivel az a tapasztalat, hogy gyakran egymásra mutogatnak a megkeresett szervek, ezzel ez az attitűd javítható lenne.

A fentiek alapján az adatkezelők általános együttműködési kötelezettségéből és a Tromso-i kötelezettségekből is levezethetően **indokolt az Infotv.-ben az áttétellel** vagy az illetékes adatkezelőről való tájékoztatási kötelezettséggel **kapcsolatos rendelkezések rögzítése.**

4.3.3 Az információs tisztviselő

Az a feltételezés, hogy a közfeladatot ellátó szerv humán erőforrásának kapacitása, hozzáállása, felkészültsége, tudása igen szorosan korrelál a törvényi előírások teljesülési gyakorlatával (H5.1.), összességében igaznak bizonyult. A hipotézis értékelése a humán felkészültség és a szervezeti elköteleződés vizsgálat eredményeinek összevetésével történt. Elkötelezettségi szempontból az 1. szinthez tartozó 10 szervezet mindegyikénél volt a munkaköri leírásban rögzített módon felelőse a feladatnak, míg a 4. szintű elkötelezetteknek 21-ből 11 esetben nem volt kijelölt felelőse, és ügyenként látták el a feladatokat. Attitűd szempontjából fontos kiemelni, hogy még az erősen támogató hozzáállással rendelkezők között is kb. 20% körül van azon válaszadók aránya, akik szervezetében nincs egy kijelölt felelőse a területnek, valamint a szükséges minimumra törekvők között van a legtöbb (15 db) olyan szervezet, akiknél nincs kijelölt felelős és az ügyeket esetileg látják el.

A H5.3 hipotézis szerint, azok a központi közigazgatási szervek, ahol van képzett és megfelelő gyakorlattal rendelkező információs jogokért felelős személy, jobban teljesítik az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. Az online kérdőív eredményei alapján megállapítható, hogy azon szervek, ahol van képzett és megfelelő gyakorlattal rendelkező információs jogokért felelős személy, jellemzően a magasabb szintű elköteleződési kategóriákba tartoznak, és egyben ezek a szervek kisebb hiányosságokkal rendelkeznek.



Javasolt információs tisztviselő foglalkoztatása a közérdekű adatokkal kapcsolatos tevékenységeket folytató szervezeteknél az ország egész területén – az információcsere elősegítése érdekében. A kutatók álláspontja szerint az ötlet mindenképp támogatandó, ugyanakkor kötelező alkalmazását valamilyen feltételhez kellene kötni. A gyakorlatban az intézmény bevezetése több kérdést is felvet: egyrészt megfontolandó, hogy milyen szervezeti körben legyen kötelező a kinevezés; másrészt pedig a pozíció betöltésének feltételeit (végzettség, szakmai gyakorlat, szervezett képzésen való részvétel, továbbképzések stb.) is meg kell határozni. Felmerül továbbá a Hatóság felé való bejelentési kötelezettség kérdése is – az adatvédelmi tisztviselőhöz hasonlóan.

4.3.4 Központi kormányzati weboldal létrehozása az információszabadság jobb érvényesülése érdekében

A központi közigazgatási szervek többsége bár regisztrált, de nem kapcsolódik közvetlenül az Egységes Közadatkereső Rendszer releváns tartalmú (adott szerv adatait tartalmazó) menüpontjához (H2.7). A rendszerben mindössze 26 szervezet honlapján (a vizsgált honlapok 17%-a esetében) volt megtalálható a kozadat.hu-ra mutató hivatkozás, ebből 20 esetben volt klikkelhető a logó, de csak 4 esetben (3%) mutatott a hivatkozás releváns tartalomra, azaz saját rekordokra.

Megjegyzendő, hogy a kérdőív kitöltőinek alig harmada frissítette a rendszerben az általa kötelezően közzéteendő adatokat az elmúlt két évben.

A központi közigazgatási szervek honlapjain nincsenek megfelelően, egyszerűen kereshető módon, aktualizáltan közzétéve a költségvetési források felhasználásával kapcsolatos adatok (H16.5). A pályázati nyilvánosságot érintő fókuszcsoportos interjún elhangzottak igazolták ezen állítást, a résztvevők ugyanis elmondták, hogy meglátásuk szerint az adatok, információk feltöltésére gyakran nehezen kezelhető és kereshető formátumokban kerül sor. Ez a kritika megjelent az adatigénylők részéről kitöltött kérdőívben is, így a kitöltők panaszkodtak a közpénzekkel kapcsolatos adatok ömlesztett módon való megosztásáról, ami a kereshetőséget sem teszi lehetővé és az átláthatóságot sem biztosítja. A megjelenítés formátuma tekintetében a másik két blokkhoz képest itt volt a legalacsonyabb a HTML oldalak és a legmagasabb a képformátumú oldalak aránya. Továbbá ebben a közzétételi blokkban volt található a legtöbb kereshetőségi és másolhatósági hiányosság.

Ezzel kapcsolatos az a feltételezés, hogy az érintettek többsége támogatná egy olyan publikus központi weboldal kialakítását a hazai költségvetési források felhasználásának nyomon követésére, mint amilyen a pályázatok kapcsán a palyazat.gov.hu – különösen abban az esetben, ha ennek karbantartása nem igényelne többletkapacitást a részükről (H16.6). A pályázati nyilvánosságot érintő fókuszcsoportos interjún résztvevők osztották ezen állítás szerinti javaslatot. Véleményük szerint hasznos lenne és javítaná a hazai pályázatokhoz kapcsolódó közpénzek elköltésének átláthatóságát, ha ezeknek is lenne saját honlapja, mint az EU-s pályázatok tekintetében a palyazat.gov.hu.

A fentiekben meghatározott problémákra megoldást jelenthet az Egységes Közadatkereső Rendszer szerepének újragondolása: egy olyan központi rendszer létrehozása, ahol egy központi felületen, előre meghatározott struktúrában és formában lehetne feltölteni a közzétételi adatokat. Érdemes lenne olyan rendszerben gondolkodni, ami egyrészt segíti az adatigénylőket a közérdekű adatok megismerésében, másrészt az adatkezelő részéről sem jelent jelentős többletterhet. A fentiekben kifejtettek szerint javasolt **a kormányzati átláthatóságot támogató informatikai megoldás** koncepciójával együtt átgondolni a rendszer fejlesztését – a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) bevonásával.

Az Egységes Közadatkereső Rendszer (www.kozadat.hu) jelenlegi formájában nem tölti be a funkcióját: a www.kozadat.hu-n való közzétételre vonatkozó szabályok nehezen érthetőek és kezelhetőek az adatkezelők számára; a mulasztásoknak nincs szankciójuk, következmény nélkül maradnak, ezáltal az elérhető adattartalom hiányos és minősége megbízhatatlan. Javasolt a rendszer újragondolása.



4.3.5 Általános szemlélet formálás, edukáció

Az információszabadsággal kapcsolatos általános hozzáállást jól szemlélteti a következő megállapítás: amíg az általános kulturális közeg nem mozdul el az átláthatóság, nyilvánosság fontossága felé, addig a központi közigazgatási szervek esetében sem várható számottevő előrelépés e téren (H13.1). Több fókuszcsoporthoz tartozó interjúban is felmerültek az attitűdbeli hiányosságok: nevezetesen, hogy az állampolgárok szerint a közfeladatot ellátó szervek számára az átláthatóság biztosítása nem fontos. Ezzel párhuzamosan a fókuszcsoporthoz tartozó találkozók során elhangzott az is, hogy az állampolgárok körében minimális az információszabadsággal kapcsolatos jogtudatosság, így az átláthatóság igénye nem feltétlenül jelenik meg az állampolgárok oldaláról sem (pl. politikai következménye sincs különösebben a „titkolózásnak”, mások a politikai prioritások).

A H4.4 hipotézis szerint, mind az adatkezelői, mind az adatigénylői oldalon a jogtudatosság növelésével, felkészítéssel is javítható az önkéntes jogkövetés szintje. Az online kérdőív alapján végzett szervezeti elköteleződés vizsgálata azt állapította meg, hogy nagyon alacsony a célcsoportban az önkéntesség mértéke (a szervezetek alig 4%-ánál volt ez tetten érhető); illetve az önmagukat pozitív attitűdűnek értékelő szervezetek döntő többségét nem belső motiváció, hanem elsődlegesen a bürokratikus szabályoknak való megfelelés hajtja. A bevált, jó megoldások szélesebb körű megosztását a szervezetek többsége hasznosnak tartaná. Különösen azokat, amelyek szélesíthetik a célcsoportban is könnyen adaptálható és jó visszajelzéseket eredményező önkéntes gyakorlatok alkalmazását. A mélyinterjúk során a szervezetek is jelezték az adatigénylői oldal jogtudatosságának növelése iránti igényüket, illetve a fókuszcsoporthoz tartozó interjúk során civil oldalról is felmerült ugyanez.

A NAIH aktív közreműködése szükséges az állampolgárok tudatosságának növelésében és az adatigénylési folyamatok megkönnyítéséhez:

- a Hatóság oldalán elérhető, az állampolgárok részére készített tájékoztató anyagok népszerűsítése, melyhez szükséges akár a Kormánnyal, akár a civil szervezetekkel való együttműködés annak érdekében, hogy ezek az információk minél szélesebb olvasóközönséghez jussanak el;
- az adatigényléseket elősegítő folyamatok, így például weboldal vagy akár egy adatigénylési űrlapminta¹¹ kialakítása és közzététele;
- közreműködés az információszabadsággal kapcsolatos oktatóanyagok, órák középiskolai oktatásba történő beépítésében.

A kutatások során hangsúlyosan merült fel **az állampolgárok tájékoztatása, tudatosságának növelése a rossz minőségű adatigénylések csökkentése érdekében:**

- az adatkezelők és az állampolgárok edukálása;
- az adatigénylők részére közérthető útmutatók, tájékoztató anyagok készítése az adatigénylések menetével kapcsolatban;
- az állampolgárok, civil szervezetek tudatosságát és együttműködési hajlandóságát növelő tájékoztató kampányok, jogosultságokról való tájékoztatás lebonyolítása;
- a civil szervezetekkel, állampolgárokkal, újságírókkal való együttműködés és bizalom kiépítése érdekében mindenki számára közérthető – a kötelezettek számára is – **gyakorlati útmutatók** elkészítése (gyakorlati példákon keresztül bemutatott iránymutatások arra vonatkozóan, hogy kinek, milyen adatköröket kell kiadnia és ki, milyen adatköröket kérhet el egy közérdeklődő adatigénylési folyamatban);

¹¹ A NAIH honlapján kifejezetten állampolgári közérdeklődő adat-igénylés céljából egy sablont/íratmintát kellene elhelyezni annak érdekében, hogy az állampolgároknak mire kell hivatkozniuk, milyen adatokat kell mindenféleképpen megadniuk, illetve tájékoztatni őket arról, hogy abban az esetben, ha olyan mértékű, olyan mennyiségű vagy bonyolultságú információt kíván lekérni az adott szervezettől, akkor felmerülhet költségtérítési igény.



- a NAIH által eddig is közzétett egyszerűsített tájékoztatók¹² mellett további közérthető gyakorlati útmutatók készítése és/vagy állásfoglalások kidolgozása az adatkezelők és az állampolgárok részére (mivel egy jogi szakszöveg értelmezése nehézséget okozhat nem-jogászok számára);
- hasznos lenne mind az adatigénylők, mind pedig az adatkezelők részére olyan **közérthető periodika és/vagy rendszeres sajtótájékoztató** (például negyedévente), ahol a főbb eredményekről, precedens ügyekről beszámolnak a szélesebb nyilvánosság számára;
- **kommunikációs minikampányok az elektronikus médiában**, a közösségi felületeken az információszabadság mint alapjog tudatosulása érdekében, valamint az átláthatóság fontosságának spotokkal való népszerűsítése.

A NAIH-nak támogatnia kell az adatkezelőket. Javasoljuk, hogy a NAIH az adatkezelők támogatása céljából készítsen és tegyen elérhetővé

- konkrét megoldásokra javaslatot tevő közzétételi, eljárási útmutatókat,
- mintaszabályzatokat (pl. minta közzétételi szabályzatot),
- minta formanyomtatványokat.

A NAIH szerepét érintő javaslatok kiterjednek egyrészt az információszabadsággal kapcsolatos jogszabályok értelmezését, kötelezettségek gyakorlati teljesítését támogató szakmai segítségnyújtásra a közfeladatot ellátó szervek részére, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- tudásmegosztó események rendszeres szervezése;
- gyakorlatorientált tájékoztató anyagok biztosítása;
- tematikus képzések, oktatások szervezése;
- szorosabb együttműködés, közvetlenebb, személyesebb kapcsolat biztosítása a NAIH által vizsgált szervek részére;
- egyes konkrétan felmerült jogértelmezési kérdésekben állásfoglalás nyújtása;
- segítő jellegű ellenőrzések lefolytatása.

Az adatkezelők esetében a gyakorlat javításához a kapacitások bővítése és/vagy komoly külső segítség biztosítása elengedhetetlennek tűnik, de e feladatok által a szervezetekre rótt kötelezettségek tudatosítása is fontos. E szervezetek esetében képzésre és szemléletformálásra van szükség: mind a kötelezettségek megismertetése, mind a nyilvánosság, átláthatóság fontosságának megértetése nélkülözhetetlen, hiszen e szervezeteket egyaránt jellemzi a jogszabályi kötelezettségek ismeretének hiánya és a motiválatlanság (amely nagyrészt szintén az ismerethiányból fakad).

A központi közigazgatási szervek a legnagyobb szükségletet az információszabadsággal kapcsolatos jogszabályi kötelezettségek teljesítését elősegítő **gyakorlati tudás iránt érzik**. Az érintett szervek szívesen fogadnának ezirányú gyakorlati segítő, támogató információkat, melyeket tudásmegosztó eseményeken, ágazati fórumokon adnának egymásnak tovább, valamint tájékoztató anyagok, útmutatók formájában is megosztanák. Továbbá a tematikus képzések, oktatások iránti igény is megfogalmazódott.¹³

¹² Például: <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=139:a-naih-tajekoztatoja-a-kozossagi-oldalakon-megosztott-tartalmakkal-kapcsolatban-roviditett-valtozat>

<https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=139:a-naih-tajekoztatoja-a-kozossagi-oldalakon-megosztott-tartalmakkal-kapcsolatban-roviditett-valtozat>

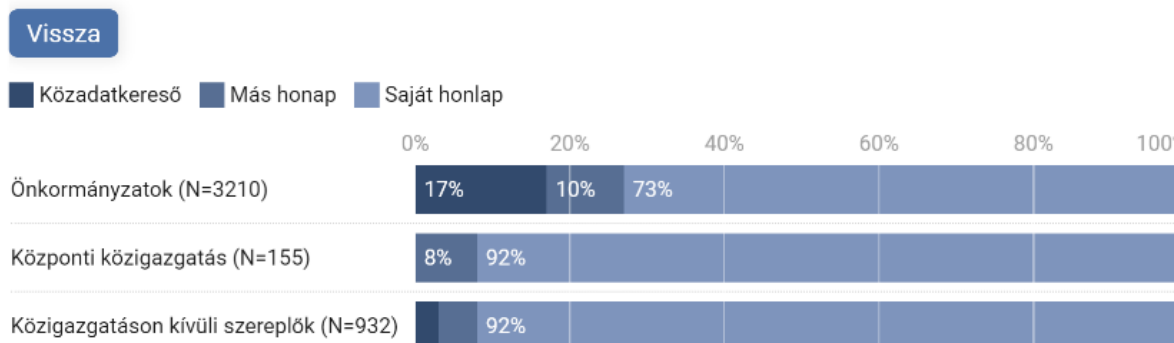
¹³ A 2. Kutatás: A központi közigazgatás nyilvánosságának kutatása c. összefoglaló kutatási jelentés tartalmazza.



4.4 A központi közigazgatás helyzete a másik két célcsoport viszonylatában

A három fő célterület (önkormányzatok, központi közigazgatási szereplők és közigazgatáson kívüli közzétételre kötelezett szereplők) kutatása azonos logika és módszertan szerint készült el, így lehetőség nyílt a kutatási eredmények összehasonlítására is, amelyek közül a legfontosabbakat az alábbiakban kerülnek bemutatásra.

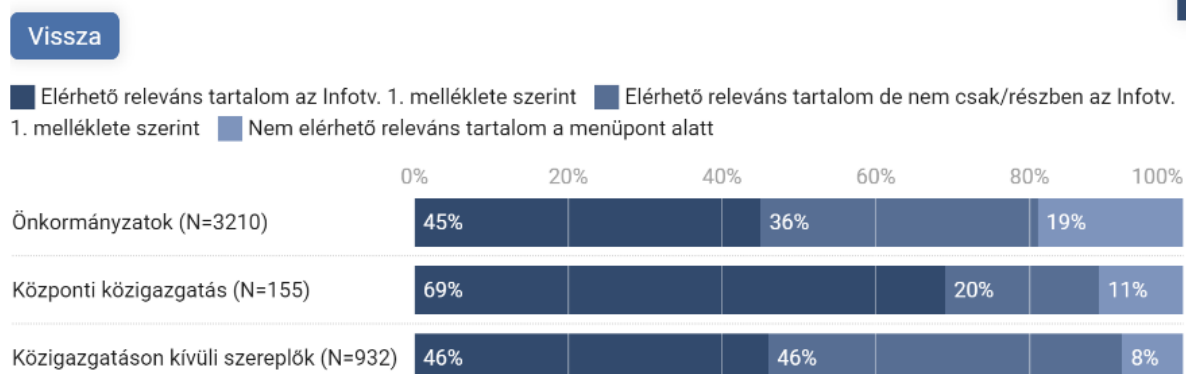
A közzététel helye



A kutatás során a központi közigazgatás szereplői érték el a legjobb (90%) eredményt a közzétételi kötelezettség teljesítése kapcsán. Ezeknek a szervezeteknek a honlapjáról érhető el a legkönnyebben a vizsgált adatkör. A központi közigazgatás a közzétételi kötelezettség teljesítése kapcsán élenjáró a vizsgált célcsoportok között, tekintve, hogy szerveik 92%-a saját honlapján tette közzé az adatokat.

Ugyanakkor a magas számarány mellett megemlíthető, hogy ez a célcsoport a legkisebb létszámú (N=155).

A közzététel elérhetősége, relevanciája

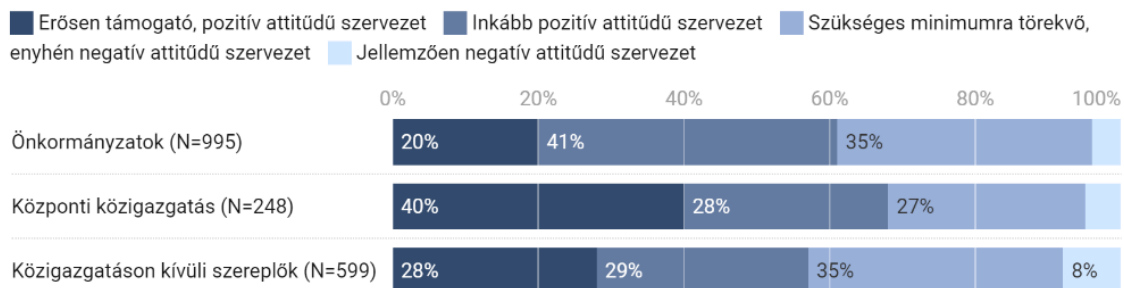


A közzétett adatok tartalmi vizsgálata során, a közzététel jogszabályban rögzített minimuma alapján egyetlen célcsoport sem teljesített 100%-osan – azaz a jogszabályban előírt követelményeket egyetlen célcsoport sem teljesítette maradéktalanul. Ugyan a központi közigazgatás célcsoportja a többi célterületet maga mögött hagyta, és a jogkövető magatartás esetükben érvényesül a legjobban, eredményük így is csak 69%-os (ugyanakkor az önkormányzatok csupán 45%-a, illetve a közigazgatáson kívüli szereplőknek is csak 46%-a tette közzé adatait az Infotv.-ben meghatározottak



szerint). Pozitívum, hogy a központi közigazgatás szerveinél nem volt utolérhető, hogy valamelyik szerv ne tett volna közzé adatokat.

A szervezetek attitűdje



A szervezetek attitűdvizsgálata során a központi közigazgatás teljesített a legjobban: közel kétharmaduk (68%) esetében jelentősen pozitívabb volt az információszabadság szerepének a megítélése, mint a két másik célcsoport esetében.



5 A KÖZIGAZGATÁSON KÍVÜLI, KÖZZÉTÉTELRE KÖTELEZETT CÉLCSOPORTOT VIZSGÁLÓ KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

5.1 A közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett célcsoportra vonatkozó kutatási módszerek bemutatása

A kutatás az Infotv. alapján a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség megvalósulásával kapcsolatban a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi gyakorlatát az 1. (önkormányzatok) és a 2. (központi közigazgatás) kutatási célcsoport körébe nem tartozó, közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb, nem közigazgatási szervezetekre végezte el. **A célcsoport hatókörébe tartoznak kiemelten az állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, a közalapítványok, az egyéb állami vagy önkormányzati háttérű nonprofit szervezetek, a köztestületek** (állami közhatalmi tevékenységet segítő köztestületek, szakmai kamarák - gazdasági kamarák, szakmai kamarák - közszéfera karai, a gazdasági élet minőségvédelmi köztestületei, sportköztestületek), **valamint a felsőoktatási intézmények.**

A kutatás célja és szerepe volt, hogy a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- **primer és szekunder kutatásokra** építve részletesen és átfogóan megvizsgálja a **közzétételi és az adatközlési kötelezettség megvalósulásának célcsoporti gyakorlatát**, illetve annak alakulását;
- feltárja az adatkezelői oldali **anomáliákat**, a mulasztások, a nem vagy nem megfelelő teljesítések okait és a mögöttes **hiányosságokat**, az esetleges jogértelmezési **problémákat**, valamint az egyéb teljesítést **akadályozó tényezőket**;
- a NAIH és/vagy kormányzati oldali döntéstámogatás **érdekében javaslatokat dolgozzon ki a feltárt problémák, anomáliák, hiányosságok kezelési lehetőségeire**, a szükségessé váló intézkedésekre – a fellelhető joggyakorlatokra is tekintettel.

A fenti célok elérést a 2.2.3 alfejezetben ismertetett dokumentumok foglalják magukban.

5.2 A közzétételi és az adatközlési kötelezettség megvalósulásának gyakorlata

Mint azt a 3. fejezet bemutatta, az adatfelvételek honlapelemzések, próba-adatigénylések és kérdőíves felmérés mentén zajlottak, melyeket kiegészítettek olyan kvalitatív eszközök, mint a mélyinterjúk és a fókuszcsoportos interjúk. A következőkben összefoglalóan ezek eredményei olvashatók.

5.2.1 A honlapelemzés eredményei

A közigazgatáson kívüli, de közzétételre kötelezett szervek körében végrehajtott honlapelemzés fókuszában is **az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének vizsgálata állt. A 3. Kutatás során a közigazgatáson kívüli, de közzétételre kötelezett szereplők közül összesen 1000, a vizsgálati mintába válogatott szervezet honlapjának elemzésére került sor.**¹⁴

Az elektronikus közzététel helye a vizsgált szervezetek (N=932) ¹⁵esetében az alábbiak szerint alakult (tartalomtól és teljességtől függetlenül, **kizárólag a közzététel helye szempontjából**):

- A vizsgált szervezetek egyharmadánál (35%) a közzététel helye a saját honlap volt;

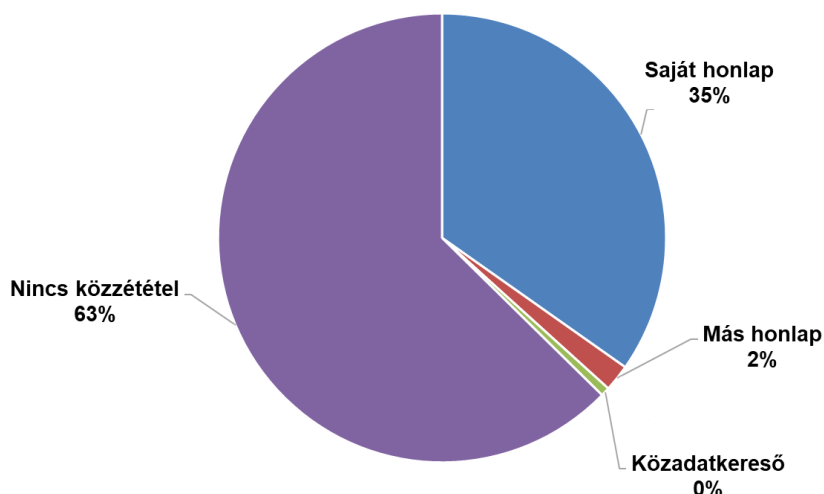
¹⁴ **A honlapelemzés adatfelvétele 2021. október 19. és december 11-e között zajlott.** Ennek megfelelően a honlapelemzés keretében pillanatfelvétel készült: természetesen az egyes honlapok adattartalma változhatott a kutatás lefolytatása óta.

¹⁵ Korrigált mintán kellett végrehajtani az adatfelvételt, mivel az adatfelvétel pillanatában 31 szervezet kényszertörés vagy felszámolás alatt állt, 3 szervezet nem Magyarországon bejegyzett jogi személy, továbbá az kikerült a mintából az Infotv. 27. § (3) és (3a) bek. első mondata alá tartozó szervek azon alcsoportjai, amelyek a vizsgálat időpontjában nem láttak el közfeladatot (összesen 33 szervezet), illetve egy esetben duplikáció volt a mintában, így 1000-31-3-33-1=932



- 2%-uk esetében a közzététel más honlapon valósult meg, ami jellemzően a tulajdonos vagy alapító honlapját jelentette;
- Hat szervezetnél (a vizsgált szervek 0,6%-a) a közzététel kizárólag az Egységes Közadatkereső Rendszeren történt meg;
- **A vizsgált szervezetek mintegy közel kétharmadánál (63%) közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem volt fellelhető.**

20. ábra: A közzététel helye

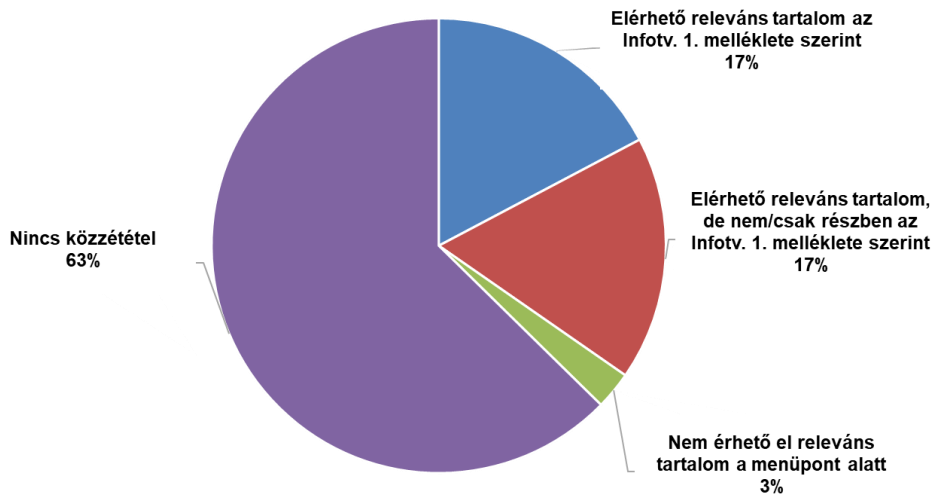


Az itt kapott eredményt összevetve az 1. és a 2. Kutatás vizsgálatával elmondható, hogy a honlapelemzés módszere alapján a **3. Kutatás alanyai azok, akiknél a legkevesbé jogkövető magatartás figyelhető meg a közzétételi lista frissítése vagy egyáltalán a megléte kapcsán.**

Szervtípusok szerint az alábbi megállapítások tehetők:

- Az **állami, önkormányzati háttérű alapítványok** esetében extrém magas a közzétételt **teljesen elmulasztók aránya (95%)**: a vizsgált 279 alany csupán 2,5%-a (összesen hét alapítvány) járt el az Infotv. 1. melléklete szerint.
- Az Infotv. 27. § (3) és (3a) bek. első mondata alá tartozó szervezetek közül minden ötödik teljesítette a részletes vizsgálat feltételeit.
- A **köztestületek** honlapjainak a **harmada** felelt meg a jogszabályi előírásoknak a vizsgálat időpontjában, ezek az MTA és a MOB kivételével szakmai kamarák voltak.
- A köztulajdonban levő gazdasági társaságok és/vagy az Infotv. 26. § (3) bek. alapján átláthatóságra kötelezett szervezetek és az Infotv. 27. § (3) és (3a) bek. első mondata alá tartozó vizsgált szervezetek között volt a legmagasabb azon honlapok aránya, amelyeknél fellelhető volt ugyan releváns információ, de azok nem, vagy csak részben feleltek meg az Infotv. 1. mellékletében foglaltaknak. Az előbbi esetében ez minden negyedik, míg az utóbbinál minden ötödik szervezetet jelentette.
- A vizsgált **felsőoktatási** intézmények (32 db) közül csupán **4 (12,5%)** honlap felelt meg a részletes vizsgálatba vonhatóság feltételeinek. 7 esetben (22%) releváns, de hiányos tartalom jelent meg; 1 esetben semmilyen releváns adat nem volt található a közérdekű menüpont alatt; míg 20 (63%) esetben egyáltalán nem volt közzététel.

21. ábra: A közzététel elérhetősége és tartalmának relevanciája



5.2.2 A próba-adatigénylés eredményei

A közigazgatáson kívüli, de közzétételre kötelezett szervek körében végzett próba-adatigénylés fókuszában is **az adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata** állt. A próba-adatigénylés a **honlapelemzéssel azonos mintaszámú szervezet számára került megküldésre (N=1000)**. A próba-adatigénylés esetében a mérőeszköz egy előre meghatározott szempontrendszer volt, amely mentén a kutatók feldolgozták és adatbázisban rögzítették az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit. A próba-adatigénylés során 6 darab könnyen teljesíthető kérdést/szempontot tartalmazó adatigényt nyújtottak be a kutatók, melyek az alábbiak voltak:

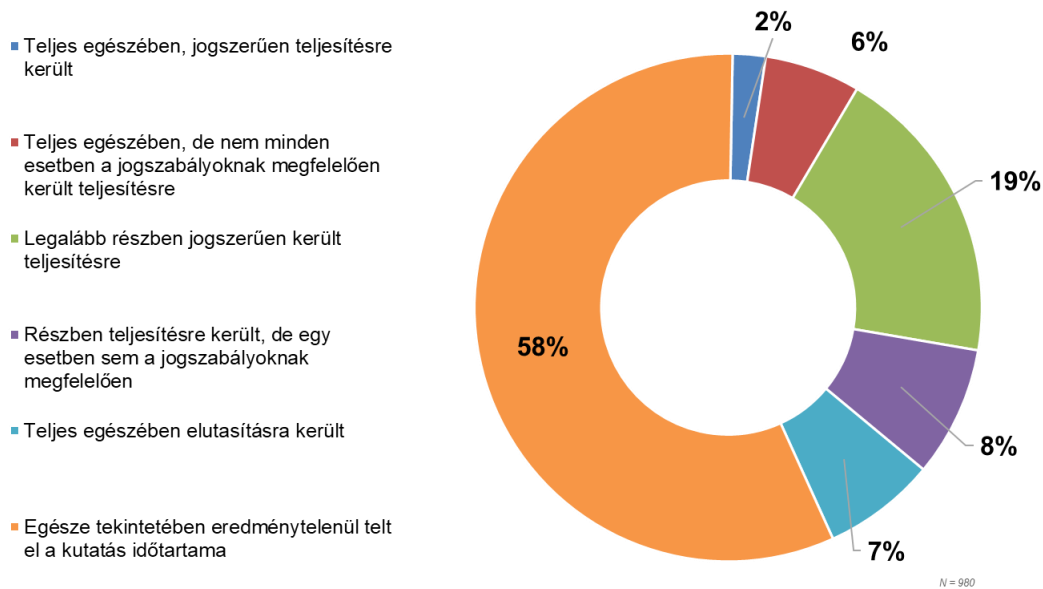
- 1) Az Infotv. 30. § (6) bekezdése szerinti, közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjére vonatkozó szabályzat.
- 2) Az Infotv. 35. § (3) bekezdése szerinti, közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó szabályzat.
- 3) Az Infotv. 1. melléklet II. 13. pont szerinti illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, valamint az információs jogokkal foglalkozó személy neve.
- 4) A szervezet által a 2019. és a 2020. évben ügyvédi, kommunikációs és egyéb tanácsadói tevékenységre megkötött szerződések alábbi adatait:
 - a. a szerződés megnevezése;
 - b. a szerződés tárgya;
 - c. a szerződést kötő felek neve;
 - d. a szerződés értéke;
 - e. határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; valamint
 - f. az említett adatok esetleges változásai.¹⁶
- 5) A szervezet első számú vezetőjének 2020-ra vonatkozó éves szinten összesített illetménye, munkabére; rendszeres juttatásai, valamint költségtérítése.
- 6) Az állami és helyi önkormányzati szervekkel a feladatkörükbe tartozó, jogszabályban meghatározott közszolgáltatásokkal összefüggésben (ideértve az egyetemes szolgáltatásokat is) kötött, hatályban lévő szerződések alábbi adatait:
 - a. a szerződés megnevezése;
 - b. a szerződés tárgya;
 - c. a szerződést kötő felek neve;

¹⁶ További utasítás az adatigényléshez: „A szerződés értékeként a szerződés tárgyáért kikötött – általános forgalmi adó nélkül számított – ellenszolgáltatást kérem feltüntetni. Az adatokat a szervezet által a 2019. és a 2020. évben megkötött szerződések vonatkozásában kérem megküldeni.”

- d. a szerződés értéke;
- e. határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; valamint
- f. az említett adatok változásai.

A próba-adatigénylést **21 szervezet (2%)** teljesítette teljes **egészében**, – azaz mind a 6 különböző tárgyú adatigénylést jogszerűen megválasztották.

22. ábra: A próba-adatigénylés eredményei (N=1000)



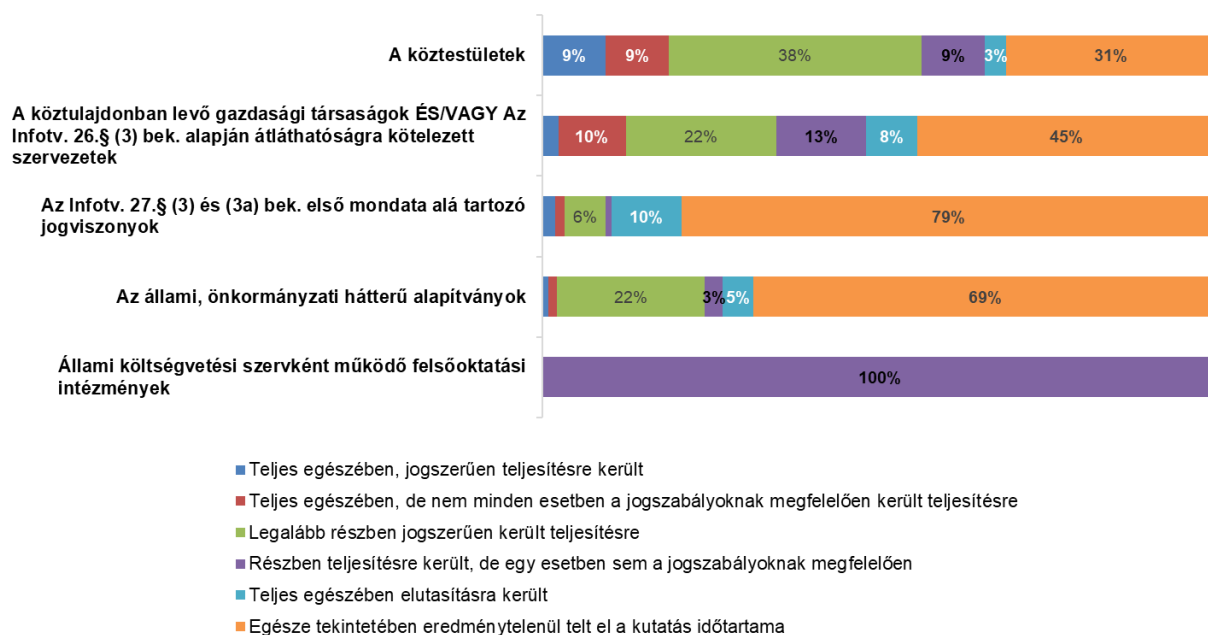
A szervezetek **6%-a teljesítette az adatigénylést teljes egészében**, de **nem** minden esetben a **jogszabályoknak** megfelelően. Legalább részben jogszerűen teljesített 19%-uk. Részben teljesítésre került az adatigénylés, de egy esetben sem a jogszabályoknak megfelelően a szervezetek további 8%-ánál. **Teljes egészében elutasította az adatigénylést a szervezetek 7%-a.**

Eredménytelenül telt el a kutatás időtartama az adatigénylés egésze tekintetében túlnyomó többségben, a szervezetek **58%-ánál.**

Összegezve tehát, ahogyan azt a honlapelemzés is kimutatta, a próba-adatigénylés pedig megerősítette, egyértelmű az átláthatóságra törekvés hiánya ezen célcsoport körében, melynek oka lehet egyrészt akár attitűdbeli kérdés is, de talán még több esetben tudásbeli hiány.



23. ábra: Próba-adatigénylés eredményei szervtípusonként



A fejezet zárásaként érdemes szemügyre venni a próba-adatigénylés eredményeinek szervtípus szerinti bontását is. Itt a **köztestületek teljesítettek legjobban**, ám csupán 9%-uk teljesített teljes egészében jogszerűen, illetve további 9%-uk teljesített teljes egészében, de nem minden esetben a jogszabályoknak megfelelően.

A köztulajdonban levő gazdasági társaságok és/vagy az Infotv. 26. § (3) bekezdése alapján átláthatóságra kötelezett szervezetek is jobban teljesítettek az átlagnál, míg az Infotv. 27. § (3) és (3a) bekezdés első mondata alá tartozó jogviszonyok és az állami, önkormányzati háttérű alapítványok körében jelentősen magasabb volt a teljes elutasítások aránya.

Az állami költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények (az ELTE és a BME) egyaránt részben teljesítették az adatkérést, de egyikük sem a jogszabályoknak megfelelően.

5.2.3 Online kérdőíves felmérés eredményei

Az online kérdőíves adatgyűjtés célja az adatkezelők – jelen esetben a közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők – által észlelt, közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása volt. Az online kérdőív többségében zárt, kisebb részben nyitott kérdésekből állt, összesen több mint 70 kérdésből.

Az online kérdőíves adatfelvétel során elvárás volt, hogy minimum 1000 elemszámú érvényes, elemezhető kérdőív kerüljön kitöltésre az adatkezelők részéről – GFO kód, régió és TEÁOR kód szerinti reprezentativitás biztosításával. A közvetlen és közvetett kiküldések¹⁷ száma összesen 8555 db volt, melyből 4617 db közvetlenül, míg 3938 db közvetetten történt¹⁸.

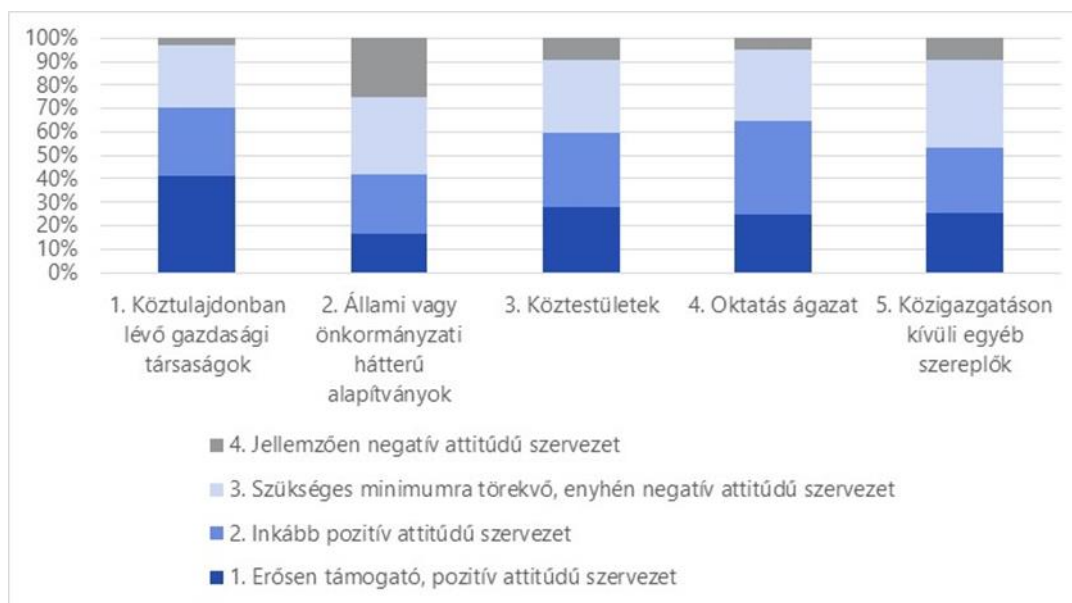
Összességében elmondható, hogy a válaszadási hajlandóság igen alacsony volt, mivel ezen célcsoport esetében fennáll az a helyzet, hogy sok esetben nem is tekinti a szervezet magát az Infotv. hatálya alá tartozónak – mely az attitűdelemzés során is jól visszatükröződik.

Ezen mérőeszköz esetében az elkészített ábra csak a teljes kitöltéseken alapul.

¹⁷ Közvetett kitöltés alatt értendő, hogy amennyiben egy célcsoportba tartozó szervezethez nem volt elérhető nyilvános e-mail cím, úgy a felettes szerv vagy fenntartó kapta meg a kérdőívet azzal, hogy a kutatók kérték együttműködésüket azoknak az illetékes felé történő továbbításában.

¹⁸ Az online kérdőíves felmérés adatfelvétele 2021. október 26. és 2022. január 23. között történt meg. Az adatfelvétel akkor zárult le, amikor a kitöltött kérdőívek száma elérte az 1000 db-ot.

24. ábra: Az elkötelezettség szerinti csoportok szervtípusok szerinti bontásban N=599



A kérdőíves vizsgálat esetében a válaszadók „elkötelezettségét” az is jól mutatja, hogy a kötelezően elvárt elemszámot csak a tervezettnél jóval több (körülbelül 4-5-szörös) minta tudta teljesíteni.

5.3 Javaslatok a közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők átláthatóságának javítása kapcsán

A kutatás megvalósítása jelen dokumentum 2.2.3 alfejezetében ismertetett dokumentumok mentén zajlott. A megfogalmazott számos vizsgálati javaslat közül az alábbiakban csak a legfontosabbak kerülnek kiemelésre.

5.3.1 A kötelezeti kör (ön)azonosítása

A kutatáshoz kapcsolódó két alábbi hipotézis arra kereste a választ, hogy a vizsgált célcsoport alanyai önmagukat hova sorolják az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek alanyainak körén belül: *a célcsoportba tartozó jogalanyok legalább negyede vitatja azt, hogy közzétételre kötelezett szervnek minősülne, míg a szakmai kamarák esetében ez az arány legalább 50% (H7.1). Az érintettek többsége szerint az alapproblémák arra is visszavezethetők, hogy nincs átfogó, teljes körű nyilvántartás a közfeladatot ellátó szervekről, közérdekű adatot kezelő jogalanyokról (H7.2).* Mindkét hipotézis részben igaznak bizonyult. A honlapelemzés során a vizsgált szervek közel kétharmada esetében egyáltalán nem lehetséges fel semmilyen közzététel, míg a próba-adatigénylés során a mintába tartozó szervek közel 70%-a vagy elutasította az adatigényt, vagy választ sem adtak. Ez utóbbiak aránya megközelítette a teljes minta 60%-át. Az elutasítások indokai között 1 szervezet esetében szerepelt az az indok, hogy az igényelt adat vonatkozásában nem minősül adatkezelőnek. A legtöbben – 200 szervezet, azaz a minta 20%-a – az adat hiányára hivatkozva utasították el az adatigénylést. Bár a kérdőív kitöltői az érintett problémát nem jelölték meg kiemelt problémaként, de beszédes, hogy a jogalanyok közül az Infotv. 27. § (3) és (3a) bekezdés első mondata alá tartozó jogviszonyok és az állami, önkormányzati háttérű alapítványok körében jelentősen magasabb volt a teljes elutasítások aránya az átlagosnál (79%, illetve 69%). A mélyinterjúk során néhány szervezet jelezte, hogy egy átfogó és részletes lista segítséget jelentene annak a vitás kérdésnek az eldöntésében, hogy mely szervezetek tartoznak egyértelműen a közfeladatot ellátó szervezetek közé.

A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére köteles szervezetek, személyek körének meghatározása a gyakorlatban sok esetben nehézségekbe ütközik. Állami támogatásban részesülő vagy más módon az államháztartással – a közpénzek felhasználásával – kapcsolatba kerülő szervezetek (cégek, civil szervezetek stb.) esetében a vonatkozó adatok

nyilvánosságának a követelménye közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdésének a támogatás felhasználására irányuló tevékenység átláthatóságát előíró szabályára, továbbá a (2) bekezdés első mondatára, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Konceptcionálisan megfelelőbb egy rendelkezésben elhelyezni az összes szervezet, személyt, amely vagy aki adatszolgáltatásra kötelezett. **Javasolt a „közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot kezelő” szervezet kategóriájának bevezetése.**¹⁹

Szükséges az Infotv. rendelkezéseit a köztulajdonban levő gazdasági társaságok szabályozási rendszerével összhangba hozni: ugyanis a kutatás során, az online kérdőívre adott válaszokban általánosságban megfogalmazódott az a probléma az Infotv.-nyel kapcsolatban, hogy annak több rendelkezése „egyszerűen nem értelmezhető”, illetve „egyáltalán nem végrehajtható” a vonatkozásukban – mivel azokat tipikusan közizgatási szervekre alkották meg.

Javasolt az Infotv. 26. § (3) bekezdés szerinti alanyi kört – vagyis a kötelező közszolgáltatókat és a monopolszolgáltatókat – a közfeladatot ellátó szerv fogalma alá vonni.²⁰ A helyzet alkotmányos – egyszersmind nyilvánosságbarát – feloldását az szolgálná, ha a (3) bekezdés szabályozási súlypontja a közérdekből nyilvános adatról a közfeladatot ellátó szervre helyeződne át.²¹

5.3.2 Különböző titokfajták és az információszabadság kollíziója

A célcsoportba tartozó jogalanyok szerint az üzleti titokkal összefüggésben a köztulajdonban levő – elsősorban az állami tulajdonban álló – gazdasági társaságok esetében folyamatos probléma a piaci és a nem-piaci tevékenységek elkülönítése (H2.10). Az online kérdőív kiértékelésének eredményei azt mutatják, hogy a szervezetek számára (nem csak az állami vállalatok esetében) nehézséget okoz a közérdekűadat-igénylések teljesítésében az üzleti titok elhatárolása (a válaszadók közül 82-en erősítették meg, hogy nehézséget okoz számukra). A bizonytalanságot okozó területeknél is jelezték, hogy problémás annak elhatárolása, hogy mikor és milyen feltételekkel alkalmazhatók a különböző titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó szempontok (75 db megerősítő válasz). Mindkét válasz a középmezőnyben helyezkedett el, tehát nem ez okozta a legnagyobb fejtörést, de mégis fontos tényezője az információszabadsággal kapcsolatos feladatok teljesítésének.

Az információszabadságot korlátozó, szűkítő titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó intézkedések alkalmazhatóságával kapcsolatban számos jogértelmezési nehézség merül fel (H7.5). A hipotézis összességében részben igaznak bizonyult: az online kérdőív kitöltői sorrendben a hetedik leggyakrabban megjelölt bizonytalansági tényezőként jelölték meg (összesen 75 db megerősítő válasz kapott), hogy mikor és milyen feltételekkel alkalmazhatók a különböző titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó szempontok (pl. üzleti titok). A mélyinterjúk során azonban inkább jellemzően piaci tevékenységet is végző köztulajdonban lévő vállalatok és a pénzügyi szektorban tevékenykedő szervezetek jelezték ezzel kapcsolatosan nehézséget, bizonytalanságot. Különösen nehezen tudják értelmezni a célcsoportba tartozó jogalanyok a személyes adatok védelmével, az üzleti titokkal és a döntés-előkészítéssel kapcsolatos titoktípusok és az információszabadsághoz való alapjog kapcsolatát (H7.6). Mind az online kérdőívben, mind pedig a mélyinterjúk során jelezték szervezetek, hogy problémát okoz számukra legfőképpen az üzleti titok és az információszabadsághoz való alapjog kapcsolatának értelmezése. A mélyinterjúk során ezt a problémát főleg a piaci tevékenységet is végző köztulajdonban lévő vállalatok említették. Az online kérdőív válaszadói a rangsor első harmadában jelölték meg a hipotézisben szereplő problémát.

A kutatások eredményei tehát megerősítették, hogy nehézséget okoz az üzleti titok és a különböző további titokfajták, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának egymáshoz való viszonyának pontos megállapítása. Általános jelleggel merült fel az a dilemma, amit a harmadik személy üzleti titkának kezelése, az arra való hivatkozás okoz. Erre tekintettel **javasolt egy olyan megoldás megfontolása, mely szerint a közérdekű adatokat tartalmazó, közpénzek felhasználásával összefüggő vagy a**

¹⁹ A 4. Kutatás: korrekciós mechanizmusok összefoglaló kutatási jelentés releváns pontja: 6.3.9.

²⁰ Ez a megoldás harmonizálna a Tromsø-i Egyezmény fogalomhasználatával is.

²¹ Ebben az esetben a kötelező közszolgáltatók, egyetemes szolgáltatók a kezelésükben levő személyes adatok védelme és az információszabadság szempontjából egyaránt azonos elbírálás alá kerülnének az egyébként is közfeladatot ellátó szervnek minősülő köztulajdonban levő gazdasági társaságokkal: miután jelenleg éppen a két jogalanyi körnek az Infotv. 26. § szerkesztéséből adódó megkülönböztetése mögül hiányzik az alkotmányos alap.



közfeladatot ellátó szervek által kötelezően közzéteendő szerződések esetében a felek számára jogszabályi rendelkezés tenné kötelezővé az üzleti titokkal érintett részek, rendelkezések előzetes megjelölését.

Javasolt annak szabályozásban történő megjelenítése, hogy **a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja, ugyanakkor:**²²

- az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna;
- az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, *elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet.* Ezen indokolás javasoltan bárki számára megismerhető lenne.

E megoldási javaslat arra „kényszerítené” a közérdekű adatkezelőket és üzleti partnereiket, hogy már a szerződéskötéskor előre átgondolják, mely szerződéses adatok üzleti titokká minősítése lehetséges/indokolt („beépített információszabadság” elve).

Ennek kapcsán javasolt továbbá **az Infotv. kiegészítés, hogy a törvény világossá tegye a titokgazda és az adatkezelő felelősségét, a követendő eljárásrendet, ha az üzleti titok az Infotv. 27. § (3) bekezdése alá esik és a titokgazdától eltérő adatkezelő birtokába kerül.** A harmadik személy üzleti titka esetén, az Infotv. 27. § (3) bekezdés alkalmazásra megfontolandó egy általános jellegű ajánlás kibocsátása egy előzetes eljárásra, ha az adatkezelő egy harmadik személy üzleti titkának került birtokába.

A jogértelmezés segítése különösen fontos a köztulajdonban levő gazdasági társaságok üzleti titkai és az információszabadság közötti feszültség feloldásában, az ilyen cégek piaci és nem-piaci tevékenységei közötti határvonal meghúzásában, illetőleg a környezetbe történő kibocsátási adat fogalmának meghatározásában.

Az ügyvédi titok és a közjegyzői titok

Problematikus, hogy míg az adótitok esetén is legalábbis vitatható a kapcsolódás az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjához, addig a legtöbb hivatási titok – és itt különösen érdekes az ügyvédi titok és a közjegyzői titok intézménye – egyáltalán nincsen a 27. § (2) bekezdésben hozzákapcsolva az Infotv.-hez. **Javasolt, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdése kiegészüljön a hivatásrendbeli titkokra vonatkozó rendelkezéssel.**

A pénz- és tőkepiaci titok

A pénz- és tőkepiaci titok-intézmények szabályozási anomáliái kapcsán a kutatók rámutattak arra, hogy a törvényben nevesített – amúgy köztulajdonban is álló – közfeladatot ellátó pénz- és tőkepiaci szereplők esetében (ilyen az EXIMBANK is), ahol tipikusan nem klasszikus kereskedelmi banki tevékenységekről van szó, a pénz- és tőkepiaci titok abszolút korlátként kezelése komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. A megválaszolásra váró kérdés valójában az: szektorális üzleti titoknak foghatók-e fel a pénz- és tőkepiaci titkok, vagy olyan abszolút korlátként, amelyre az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja ad felhatalmazást. A „központi pénzügyi érdek” a pénz- és tőkepiaci titok esetében még inkább illékony kapcsolódási „szál”, mint az adótitoknál, hiszen jellegüknél fogva ezek a titkok magánjogi kapcsolatokat takarnak. A leginkább „információszabadság-barát” megoldásnak az tartható, **ha az Infotv. 27. § (3) bekezdése kiegészülne egy olyan mondattal, mely szerint üzleti titoknak kell tekinteni a külön törvényekben szabályozott bank-, értékpapír- és biztosítási titkot.**

²² Példálózó vagy taxatív felsorolást lehetne tenni a jogszabályban arra vonatkozóan, hogy mi minősülhet üzleti titoknak és mi nem.



5.3.3 Jogkövetkezmények

A H7.10 hipotézis szerint az információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítése leginkább az ellenőrzési, szankcionálási lehetőségek hiánya miatt marad el. A hipotézis összességében részben igaznak bizonyult: bár az adatigénylői egyeztetések alátámasztották, hogy a jelenlegi ellenőrzési eszközök nem elegendők a megfelelő teljesítések kikényszerítéséhez, a mérőeszközök eredményei azt igazolták, hogy mind a szervezetek, mind pedig az állampolgárok inkább az edukálást tartanák hatékonyabbnak a szankcionálás helyett. Az információszabadsággal kapcsolatos jogsértések külső ellenőrizhetősége korlátozott, illetve a NAIH által alkalmazható szankcióknak nincs visszatartó ereje, kikényszerítő hatása (H7.12). Az adatigénylői kérdőív eredményei alapján az adatigénylői oldal úgy látja, hogy a NAIH eljárásoknak nem elegendő mértékű a kikényszerítő ereje. Ezt a fókuszcsoporthoz interjúk is megerősítették, ugyanakkor a NAIH által elvégzett munkát a legtöbben pozitívan értékelték.

Az aktív információszabadság, a közzétételi kötelezettség szabályozásának szankciórendszere kidolgozatlan. A kutatók rámutattak arra, hogy míg a passzív információszabadság és az üzleti titok szabályainak létezik büntetőjogi támasztéka, pillére (Btk. 220. § és 418. §), addig az aktív információszabadság esetében ilyen lényegében nem létezik – [a Btk. 220. § (1) bekezdés b)-c) pontjait nem tekintjük annak].

A puha és kemény jogkövetkezmények alkalmazása a közzétételi kötelezettség megsértésének szankcionálása révén hozzájárul a közzétételre kötelezett szervezetek jogkövető magatartásához, illetve e szervezetek orientálásához.

Puha szankcióként, illetve az adatkezelők orientálására lehetséges eszköz, hogy a NAIH az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatát – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével – hozza nyilvánosságra. Javasolt továbbá, hogy a NAIH készítsen és tegyen közzé tájékoztatót, statisztikát arról, melyik szervek magaslanak ki („pozitív lista”) vagy maradnak le („feketelista”) az adatigénylések teljesítésében. E körben javasolva a NAIH részére történő adatkezelői adatszolgáltatási kötelezettség kiterjesztését, **a NAIH tájékoztassa a nyilvánosságot az információszabadság területén álláspontja szerint legjobban és legkevésbé jól működő adatkezelőkről.**

A nem teljesítéshez, illetve a nem megfelelő teljesítéshez kapcsolódó nagyobb publicitás biztosítása:

- A NAIH vizsgálatok, jelentések, bírósági perek eredményeinek kötelező közzététele az adatkezelő honlapján;
- Közérdekűadat-igénylések és az azokra adott válaszok (kivételek a közérdekből nyilvános adatok), reakciók közzététele egy központi felületen;
- Adatigénylések és adatkiadások (kötelező) közzététele a saját honlapokon a közérdekű adatok tekintetében;
- „Feketelista”, illetve „pozitív lista” esetleges létrehozása és kommunikálása.

Pozitív megerősítés joggyakorlatok esetén:

- Teljesítményértékeléshez kötődő, joggyakorlatok jutalmazó megoldások alkalmazása (pl. többletpontszám pályázatoknál).

Egyéb, jogérvényesítést elősegítő eszközök: Mivel a jogkövető magatartás kikényszerítése nem feltétlenül jelent egyet a hatósági ellenőrzésekkel és az ezekhez kapcsolódó pénzbüntetéssel, bírságolással, az adatkezelők jelentős része esetében **az önértékelések elősegítése**, ösztönzése, a nemteljesítések nagyobb publicitása, a jó, illetve rossz gyakorlatok kommunikálása is visszatartó erővel bírhat; emellett a pozitív megerősítés (joggyakorlathoz kötött előnyök) is elősegítheti a gyakorlat javulását.

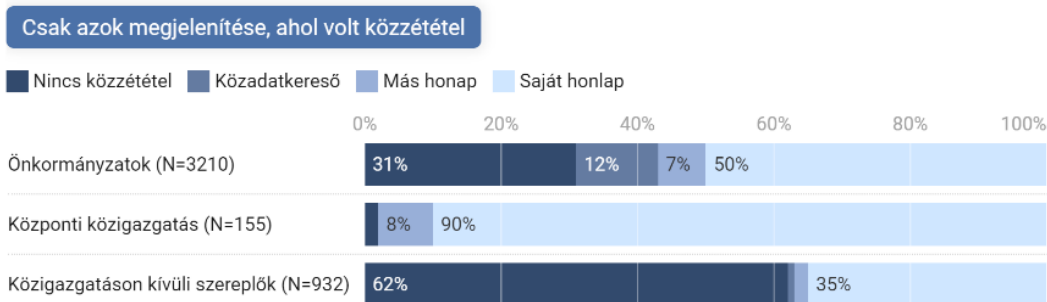
Önellenzés támogatása, ösztönzése: Az adatkezelők információszabadságot érintő attitűdjét jelentős mértékben kedvező irányba befolyásolná, ha a tulajdonos vállalatirányítók az átláthatósági kötelezettségek teljesítését, az átláthatósági többletvállalásokat, az átláthatósági gyakorlatot is mérlegre tennék cégeik tekintetében.



5.4 A közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők helyzete a másik két célcsoport viszonylatában

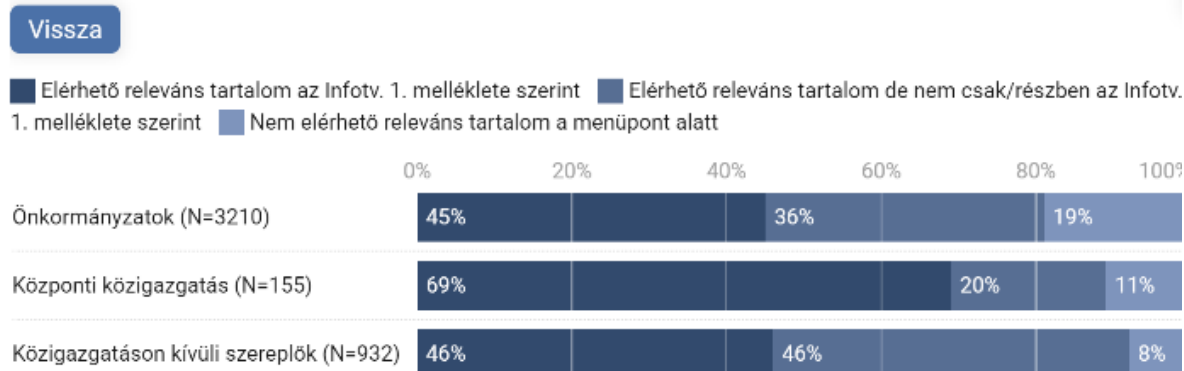
A három fő célterület (önkormányzatok, központi közigazgatási szereplők és közigazgatáson kívüli közzétételre kötelezett szereplők) kutatása azonos logika és módszertan szerint készült el, így lehetőség nyílt a kutatási eredmények összehasonlítására is, amelyek közül a legfontosabbakat az alábbiakban mutatjuk be a közigazgatáson kívüli, de közzétételre kötelezett szereplők célcsoportját fókuszba helyezve.

A közzététel helye



A célcsoporton belül található a legmagasabb negatív eredmény: 62%-uk nem tett közzé semmilyen közérdekből nyilvános adatot. A célcsoport maradék 38%-a – vagyis azon szervek, akik tisztában vannak a státuszukkal és így kötelezettségeikkel – már magasabb színvonalon teljesített: a jogkövető szervek 92%-a saját honlapján tette elérhetővé a közérdekből nyilvános adatait.

A közzététel elérhetősége, relevanciája

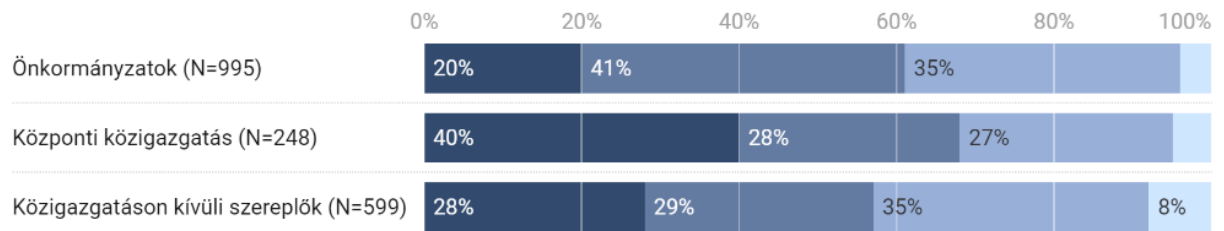


Komoly gondot mutatkozott az előző két célcsoportnál is a jogszabályban előírt követelmények teljesítése során. A közzétett adatokat tartalmi vizsgálata is megtörtént a közzététel jogszabályban rögzített minimuma alapján, melynek kapcsán egy célcsoport sem teljesített 100%-osan – vagyis jogszabályszerűen. A kutatás sereghajtója a közigazgatáson kívüli, de közzétételre kötelezett szervezetek csoportja: **e szervezetek több mint fele nem tudta teljesíteni a jogszabályban előírt minimum követelményeket sem.**



A szervezetek attitűdje

■ Erősen támogató, pozitív attitűdű szervezet
 ■ Inkább pozitív attitűdű szervezet
 ■ Szükséges minimumra törekvő, enyhén negatív attitűdű szervezet
 ■ Jellemzően negatív attitűdű szervezet



A szervezetek attitűdvizsgálata során a közigazgatáson kívüli szereplők álltak a legkevésbé pozitívan az információszabadság szerepének a megítélésében, sőt itt volt a legmagasabb arányban a jellemzően negatív attitűd is.



6 A NEGYEDIK, KORREKCIÓS MECHANIZMUSOKRA IRÁNYULÓ KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

6.1 A kutatás rövid bemutatása

A Projekt 4. Kutatásának fókuszában az úgynevezett korrekciós mechanizmusok hatásának és működésének vizsgálata állt – az információszabadság érvényesülése szempontjából. **A kutatás ezért elsősorban a NAIH, a bíróságok és az Alkotmánybíróság működését és gyakorlatát vizsgálta, tekintettel arra, hogy ezek azok az állami, jogalkalmazó szervek, melyeknek a közérdekűadatigénylés szempontjából alapvető és egyben kiemelkedő jelentőségük van.** A kutatás másik nagy egységét azok az egyéb szereplők határozták meg, akik szintén hozzájárulnak ahhoz, hogy a közérdekű adatok a lehető legszélesebb körben megismerhetőek legyenek, és amelyek arra indítják vagy kényszerítik az adatkezelőket, hogy a közérdekű adatokat adják ki. Ide sorolható a sajtó, egyes civil szervezetek, illetve az országgyűlési, az európai parlamenti képviselők és a helyi önkormányzati képviselők is.

A kutatás ezért a fentebb említett célcsoportok jogalkalmazási anyagainak vizsgálatán, a tájékoztató anyagok feldolgozásán, illetve a hatályos jogi szabályozás elemzésén, az ezekhez kapcsolódó problémafeltáráson és alternatív megoldási javaslatok kidolgozásán és mérlegelésén alapult.

A kutatás célja és szerepe a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- A kutatás minden olyan eljárást, szankciót, korrekciós módszert magában foglalt, amelyek arra készítik az adatkezelőket, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat – amennyiben annak feltételei fennállnak – adják ki. A kutatás tehát a többi kutatás célcsoportjai feletti ellenőrző szerepet betöltő személyek, szervek információszabadságra gyakorolt hatását, illetve ennek fokozását vizsgálta, mely történhet akár az általános tájékoztatás, az információszabadság-tudatosság javításával vagy más, puha, metajurisztikus eszközzel is.
- A kutatás célja ezért az volt, hogy különböző eszközökkel az információszabadság érvényesülését fokozza a korrekciós mechanizmusok szempontjából releváns célcsoport vonatkozásában; illetve ezáltal közvetve a közfeladatot ellátó szervek tevékenysége, valamint az adatigénylőhöz való viszonyuk vonatkozásában is.
- A jövőbeli irányok lehetséges vizsgálata, a korrekciós mechanizmusok megváltoztatása pozitív és negatív hozadékaik mérlegelésével.
- A jogalkalmazási jellegű korrekciók tekintetében a kutatás bemutatja a bírói gyakorlatot, mint élő jogot, illetve annak az információszabadsággal kapcsolatos jogértelmezésének sarkalatosabb pontjait.
- A jogalkotási szempontú vizsgálat kitért arra, hogy a joggyakorlat jogértelmezési szabályai tekintetében mely megoldások, jogértelmezések emelhetőek jogszabályi szintre.
- További támpontot nyújt a jogi szabályok finomhangolásához a nemzetközi benchmark kutatás keretében külföldi joggyakorlatok és joggyakorlatok elemzésével levont következtetések, illetve ezek összevetése a hatályos magyar szabályozással.
- Az egyes nemzetközi indexek alapján a magyar információszabadság helyzetére vonatkozó, javítható szempontok, jogszabályi bemeneti pontok tekintetében lehetséges a magyar szabályozást fejleszteni.

E kutatás keretében – a speciális kutatási módszertan miatt – nem készültek diagramok, a kapcsolódó, a többi kutatástól részben eltérő módszertan bemutatása a 3. fejezetben olvasható.

6.2 A 4. Kutatás eredményei: az információszabadság hatékonyabb érvényesülését szolgáló horizontális javaslatok

A 4. Kutatás legfontosabb megállapításai, javaslatai az információszabadság korrekciós mechanizmusait illetően nyolc csomópont köré rendeződnek, azzal, hogy egyes megállapítások, javaslatok több vonatkozásában is relevanciával bírnak. A 4. Kutatás legfontosabb megállapításait és az azokkal összefüggésben megfogalmazott javaslatokat – terjedelmére való tekintettel – jelen



dokumentum 1. számú melléklete tartalmazza; megjelölve az adott megállapítás és javaslat kapcsán a jelentés releváns, részleteket tartalmazó pontjait is. (A felsorolásnál zárójelben jelzett számok tehát az 1. sz. melléklet: A 4. Kutatás főbb megállapításai és javaslatai táblázattal összhangban kerültek megjelölésre, abban bővebben kifejtve megtalálhatóak):

1. Szemléletváltás

A szükségesnek mutakozó szemléletváltás körében megfogalmazódott, hogy

- a köznevelésbe kerüljenek beemelésre az információs szabadsággal kapcsolatos állampolgári ismeretek (4.);
- a NAIH is prioritásként kezelje az információs szabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét (4., 13., 26. és 27.);
- az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség jelenleginél részletesebb és valószínűsíthetően hatékonyságot növelő szabályozása, a proaktív közzététel szabályainak módosítása, továbbá az alapelvek szabályozásban történő megjelenítése szükséges (4., 6.);
- a közérdekű adatot kezelő szervezetek esetében támogatandó az önértékelés bevezetése és alkalmazása;
- a közérdekű adatok kezelése során érvényesülnie kell a beépített információs szabadság (FOI by design) elvének.

2. Jogszabály módosítások

A szemléletváltás mellett ugyanakkor indokolt a jogszabályi keretek módosítása, a „közérdekből nyilvános adat” -kategória fenntartása szükségességének átgondolásától az alapelvek szabályozásban történő megjelenítéséig (lásd különösen 1. sz. melléklet 1., 2., 3., 5., 6.; valamint a Projekt eredményeként létrejött „Összefoglaló jelentés – döntéshozók részére” című dokumentum tartalmazza).

3. Információs tisztviselő

Az információs szabadsággal kapcsolatos szemléletváltással és a jogszabályi keretek módosításával is összefüggésben az információs szabadság érvényesülése hatékonyságának növelése az adatkezelők belső szervezeti struktúrája és tevékenysége vonatkozásában: a legjelentősebb adatkezelők esetében információs tisztviselő kijelölése (8., 9.).

4. Proaktív közzététel

Részen az adatkezelők belső viszonyait érintő megállapításokhoz, javaslatokhoz is kapcsolódnak a proaktív közzététellel összefüggésben megfogalmazott megállapítások, javaslatok. Az információs szabadság hatékonyabbá válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége révén vezet az út - a „minél szélesebb nyilvánosság” helyett az „okos nyilvánosság” szemlélettel összhangban (10., 11., 12., 13).

5. Egyedi adatigénylés

Az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos megállapítások és javaslatok kapcsán szükséges visszautalni a szemléletváltással és a jogi keretekkel kapcsolatos megállapításokra, javaslatokra is, különös tekintettel az együttműködési kötelezettség, illetve az adatigénylők és adatkezelők viszonyát meghatározó alapelvek deklarálására. E körbe tartoznak az üzleti titoknak minősülő adatokkal összefüggésben megfogalmazott, valamint az adatigénylői oldalon megmutakozó **nyilvánvaló észszerűtlenség** következményeinek szabályozására tett javaslat is.

A 4. Kutatás az adatigénylés teljesítésének határideje és a költségtérítés körében markáns módosítási igényeket nem tárt fel, ez ugyanakkor nem zárja ki az információs szabadság hatékonyságát növelő szabályozási módosításokat (6., 14., 15., 16., 17., 18.).



6. Bírósági eljárás

E témakörben a 4. Kutatás több megállapítást és javaslatot fogalmazott meg úgy az Infotv., mint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) vonatkozásában, mindenekelőtt a perek minél gyorsabb lezárását elősegítendő, valamint a civil szervezetek közérdekű perlési lehetőségének megteremtését is (4., 19., 20., 21.).

A 4. Kutatás által az Infotv. és a Pp. vonatkozásában megfogalmazott konkrét módosítási javaslatokat összegző módon a 4. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentésének 7. fejezete ismerteti.

7. NAIH

A megállapítások, javaslatok több kérdéskört érintenek: a NAIH szerepe a szemléletváltásban, a mediációs tevékenység markánsabbá tétele, egyes esetekben az információszabadság hatósági eljárás bevezetésének megfontolása (13., 22-30.).

8. Civil szervezetek, sajtó

A 4. Kutatás kiemelt figyelmet szentelt a civil szervezetek és a sajtó szerepének, ugyanakkor megállapítva, hogy nem mutatkozik szükségesnek speciális többletjogok biztosítása a sajtó és a civil szervezetek részére az egyedi adatigénylések vonatkozásában, de a közzététel esetében javasolt, hogy a civil szervezetek számára biztosítsák a közérdekű keresetindítás lehetőségét a közzétételi kötelezettség sérelme esetén. Emellett – kapcsolódva a NAIH-ot közvetlenül érintő javaslatokhoz is – a 4. Kutatás javasolja a NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés intézményesítését, a kapcsolatok erősítését (7., 30.).

6.2.1 A Kutatás koncepcionális következtetései

A. Az információszabadság hatékonyabbá válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége vezethet. A kutatás alapján így a „minél szélesebb nyilvánosság” helyett az „okos nyilvánosság” szemlélet szerinti megközelítést javasolják a szakértők, a javaslatokat nagyrészt ezen megközelítésnek megfelelően fogalmazták meg.

Az „okos nyilvánosság” szerinti (az információszabadság eddigi szintjét nem csökkentő) megközelítés gyakorlati érvényre jutásához pedig elsősorban a proaktív közzétételi kötelezettség erősítése vezethet oly módon, hogy a kötelezően közzéteendő információk köre egyfelől a tényleg releváns tartalmakra csökkenjen, ezzel párhuzamosan ugyanakkor a közzétételre kötelezett szervezetek köre bővüljön, és a jövőben nyíljon lehetőség a proaktivitással összefüggő kötelezettségek elmulasztásának szankcionálására, illetőleg ezen kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére is.

Úgyszintén az „okos nyilvánosság” elérését célozza az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködés kereteinek pontosabb szabályozása is, a jóhiszemű joggyakorlás alkotmányos követelményeire is figyelemmel.

B. A NAIH jelenleg is törekszik egyfajta mediátorként eljárni a felek között a vizsgálatait, illetve a konzultációk során, támogatást nyújtva például a jogszabályok helyes értelmezéséhez és alkalmazásához, illetőleg a költségterítéssel összefüggő ügyek vizsgálata során felhívva az adatkezelők figyelmét a költséghatékonyabb adatigénylés teljesítésének lehetőségére is. A 4. Kutatás a NAIH ezen tevékenységét mindenképpen folytatandónak itéli. Noha a 4. Kutatás szerint nem indokolt, hogy a NAIH teljesen formalizált mediációs hatáskörrel kerüljön felruházásra, az megfontolandó, hogy a jogalkotó a NAIH mediációs tevékenységének kereteit a jelenleginél markánsabban jelenítse meg a jogi szabályozásban.

C. Az információszabadság hatékonyabbá válásához nem feltétlenül elegendők a jelenleg rendelkezésre álló „puha” eszközök, hanem egyes esetekben szükség van a kötelezettségeiket elmulasztó adatkezelők szankcionálási lehetőségének megteremtésére is, a szankcionálás e körben elsősorban a NAIH által képzelhető el a leghatékonyabban. A hatósági jogosítványok erősítésén túl rendkívül fontosnak tartják a szakértők a hosszú távú szemléletváltás eléréséhez



szükséges eszközök (pl. oktatás) jogi szabályozásban történő megjelenítését is. Ehhez illeszkedik a 4. Kutatás azon megállapítása, amely szerint az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága. Így javaslatként megfogalmazódott az önértékelési kötelezettség²³ előírása az adatkezelők meghatározott köre, méghozzá azon szervezetek esetében, amelyek információs tisztviselő kijelölésére is kötelesek (a javaslat szerint ezek: a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat, a megyei jogú város önkormányzata, valamint azon közérdekű adatot kezelő szervezetek, amelyek legalább 50 főt foglalkoztatnak).

D. A szankcionálási lehetőséghez kapcsolódóan a NAIH kemény jogkövetkezmények alkalmazására való jogosítványa hatékonyságot növelő eszközként érvényesülhetne a NAIH vizsgálataiban azokban az esetekben, amikor a NAIH által megkeresett szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettségének, azaz az adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettség megsértése esetén a NAIH eljárási bírságot szabhatna ki a megkeresettel szemben. E lehetőség kereteinek megteremtése és részletszabályainak megalkotása a jogalkotóra kompetenciája.

E. Végül, nem célszerű az eddig kialakult gyakorlattal teljes mértékben szakító megoldások alkalmazása: a hatékonyság növeléséhez sokkal inkább az eddigi jogi megoldások „finomhangolása” szükséges. Így például, bár a kutatás alapján a közérdekű adat kiadása iránti perek esetében a közigazgatási bírói út bevezetése dogmatikailag helyesebb lenne, ez azzal a veszéllyel jár, hogy a polgári bíróságok által az elmúlt közel húsz évben kialakított és az alkotmányos követelményeknek alapvetően megfelelő joggyakorlat későbbi hivatkozhatósága bizonytalanná válna; és a hatékonyság növekedése helyett éppen jogbizonytalanságot eredményezne.

Kiemelendő, hogy a 4. Kutatás megállapításai szerint igénylői oldalon elsősorban a közérdekű adatok kiadása iránt indított perek minél rövidebb időn belüli lezárása kapcsán fogalmazódott meg javaslat, tekintettel arra, hogy a közérdekű adat iránti igény sok esetben az idő múlásával elveszíti aktualitását, a közérdekű adat, illetve ezen adat megismerésének jelentősége elenyészik. Ezzel összefüggésben a 4. Kutatás úgy az Infotv., mint a Pp. esetében módosítási javaslatokat fogalmazott meg azzal, hogy a részletes szabályozás megalkotása jogalkotói feladat.

A 4. Kutatás eredménye alapján megfogalmazott javaslatok tehát jellemzően a jelenlegi szabályozás és gyakorlat továbbfejlesztését célozzák, anélkül azonban, hogy ezek „drasztikus” megváltoztatására törekednének. Ez alól lényegében egy kivétel hozható: az 1. számú mellékletben sorolt kutatói javaslatok közül a 3. számúban a közérdekből nyilvános adat fogalmának a jogi szabályozásból való kivezetésének szükségessége vetődik fel, mely javaslat a NAIH egyöntetű elutasításával találkozott.

²³ Szükséges megjegyezni, hogy a Projekt keretében elkészült az Önellenzést támogató „compliance” útmutató (ld. 8.1.3 alfejezet), mely elektronikus módon a Projekt lezárását követően minden adatkezelő számára elérhetővé válik az információszabadságot támogató portálon (ld. 8.4 alfejezet).



7 TOVÁBBI PROJEKTEREDMÉNYEK BEMUTATÁSA

Az alábbi fejezetben kerülnek részletes bemutatásra a Projekt további eredményei, eredménytermékei és tevékenységei, melyek a kutatások megvalósítását támogatták:

- útmutatók, ajánlások;
- a kutatási tevékenységek megvalósítását támogató rendezvények, szakmai fórumok;
- az információszabadságot támogató online tájékoztató portál;
- nemzetközi jógyakorlatok gyűjteménye;
- kiegészítő tevékenységek és tanulmányok.

7.1 Útmutatók, ajánlások, tanulmányok

A Projekt tervezése és megvalósítása során kiemelt cél volt olyan eredménytermékek készítése, melyek a kutatások eredményein alapulva a Projekt célcsoportjai által jól használható, közérthető módon írják le vagy mutatják be az információszabadság érvényesítéséhez kapcsolódó folyamatokat.

Ezen cél megvalósításának érdekében a NAIH szakmai irányításával az alábbi ábrán látható eredménytermékek születtek a Projekt keretén belül:

25. ábra A Projekt során elkészített útmutatók ajánlások



7.1.1 Átláthatósági kézikönyv

Az Átláthatósági kézikönyv az információszabadság mint alapjoggal kapcsolatos jogosultságokat, valamint kötelezettségeket és ezek egymással összefüggő rendszerét mutatja be. A közérdekű adatok megismerhetősége a transzparencia, valamint a szólás- és véleménynyilvánítás alkotmányosan védett szabadsága szempontjából is alapvető fontosságú. A vélemény szabad kinyilvánításának joga azonban kizárólag akkor gyakorolható, ha a polgárok hozzáférnek a lényeges, legtöbbször valamely közhatalmi szervre vagy közpénzt használó szervezetre vonatkozó, vagy ilyen szerv/szervezet birtokában lévő információhoz.

Magyarország a rendszerváltoztatást követően a polgárok személyes autonómiáját és privátszféráját minél teljesebben védő, ugyanakkor a közhatalom nagyfokú átláthatóságát biztosító szabályozás kidolgozására törekedett. Ennek az a lényege, hogy a polgárt a személyes adataival összefüggésben megillető jogok – vagyis az információs önrendelkezés joga – érvényesüljenek minél szélesebb körben, és a hatalom a privátszféra minél kisebb részéhez férjen hozzá. Ezzel szemben a közhatalom működik átláthatóan, ami akkor valósul meg, ha a közérdekű adatokat, valamint a közérdekből nyilvános adatokat bárki könnyen és szabadon megismerheti.

Az információs szabadság jogi kereteinek a kijelölésében a hivatkozott jogszabályi előírásokon túl a NAIH döntései, valamint számos bírósági ítélet és alkotmánybírósági határozat is szerepet játszik. A jogszabályok és azok előírásainak a gyakorlati értelmezése együttesen határozzák meg azt, hogy ki milyen adatokat jogosult megismerni, illetve az adatokat birtokló szervezeteket miféle kötelezettségek terhelik. Továbbá azt, hogy a közérdekű adatokhoz történő hozzáférést milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben lehet, illetve kell korlátozni.

7.1.2 Adatközlő kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá?

Fontos, hogy az érintett szervezetek tisztában legyenek azzal: kötelesek teljesíteni a hozzájuk intézett, közérdekű, közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigényléseket; és adott esetben – állampolgári megkeresések nélkül is – általános tájékoztatási, továbbá közzétételi kötelezettségek is terhelhetik őket a nyilvánosság felé (ezek így együttesen: átláthatósági kötelezettségek). Ezek megsértése polgári peres eljárást, közigazgatási, illetve adott esetben büntetőjogi szankciókat is vonhat maga után. Éppen ezért, ha a vezető és a munkatársai tudatában vannak a szervezet közfeladatot ellátó szervi minőségével, fel tudják készíteni a szervezetet az átláthatósági kötelezettségek teljesítésére, a nyilvánosságbarát működésre, ami a szervezet iránti bizalmat is növeli. A felelős állampolgár számára pedig legalább ennyire fontos, hogy tudja: a közfeladatok ellátására, közvagyonnal, közpénzzel való gazdálkodásra vonatkozó kérdésekben mely szervektől, milyen típusú tájékoztatás várható el. Kihez érdemes egyáltalán adatigénylést intéznie és kinek a honlapján számíthat közzétételi listákra? Az állampolgárok akkor tudják hatékonyan ellenőrizni a közügyeket, ha pontosan látják, kit tekinthetnek közfeladatot ellátó szervnek. Az Adatközlő kisokos ezért felsorolja, hogy ki lehet címzettje az átláthatósági kötelezettségnek. Az Adatközlő kisokos foglalkozik továbbá a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának elhatárolásával, valamint a jogsértés lehetséges szankcióival is.

7.1.3 Önellenőrzést támogató „compliance” útmutató

Az útmutató a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének felmérésére irányuló eszköztárra vonatkozik. A különböző államok, jogrendszerek sajátosságaihoz igazított önértékelési eszközök közös jellemzője, hogy az önértékelő teszten elért eredmény mellett bemutatják a követhető legjobb gyakorlatokat (best practice) is.

Kiindulópont, hogy az információs szabadsággal kapcsolatos joggyakorlat kialakítása a jogszabályi megfelelésen felül az adott szerv egyértelmű érdeke pénzügyi és reputációs (közbizalmat érintő) előnyökkel. Egy jó közzétételi gyakorlat eleve képes csökkenteni a beérkező adatigénylések számát, míg a gyorsan megválaszolt adatigénylések és az adatigénylések hatékony teljesítését lehetővé tévő belső rendszerek kialakítása minimalizálja az információs szabadsággal összefüggő viták és perek számát. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szervek és a polgárok közötti hatékony, nyitottságra és bizalomra épülő kommunikáció önmagában is felbecsülhetetlen értéket jelent.

Az információs szabadsággal kapcsolatos **önértékelés célja a szervezet információs szabadsággal összefüggő ismereteinek bővítése**, a szervezeti kultúra pozitív irányba történő elmozdítása – és nem az adatkezelő büntetése. **Ezzel egy szervezetőt kap az adatgazda az információs jogokkal kapcsolatos gyakorlata áttekintéséhez, amely segít a hiányosságok és a jól működő területek azonosításában.** A kitöltött önértékelési dokumentáció önmagában is információs értékkel bír, emellett alapot adhat a gyakorlat javítását szolgáló intézkedési tervek kialakítására.

Az önértékelés folyamatának bemutatása és a kapcsolódó kitöltési útmutató azt hivatott biztosítani, hogy előzetes szakértői ismeretek nélkül is hatékonyan, könnyen elvégezhető legyen az önértékelés,



és bármely adatkezelő előtt nyitva álljon az információszabadsággal kapcsolatos szervezeti ismeretek bővítése.

A kutatás részeként kidolgozott eszköztár rövid, bevezető kérdéssorában mindössze 10 eldöntendő kérdés szerepel. Ezek a kérdések tisztázzák, hogy a szervezet az információszabadság kötelezeti oldalához tartozik-e, milyen kötelezettségek terhelik, továbbá segítik az alapfogalmak értelmezését. Már ennek alapján képes lehet az önértékelés elvégzője a fontos hiányosságokat azonosítani, esetleg visszaigazolást kapni arról, hogy a szervezetét nem, vagy csak nagyon szűk körben érintik ezek a kötelezettségek.

Az önértékelés témakörök szerinti csoportosításban, részletekben is elvégezhető, és az értékelések is témaköri bontásban szerepelnek. Ez segíti az adatkezelőket, hogy igény szerint egyszerre kisebb idő- és energiaráfordítással is eredményt érhessenek el, vagy kezelhető mennyiségű, de már a gyakorlatban is hasznosítható, rendszerezett visszajelzést gyűjthessenek be. Az áttekinthető, moduláris rendszer alapján később a gyakorlatban felmerülő, esetlegesen részletesebb választ igénylő kérdésekre az önértékelést korábban elvégző szervezet könnyebben megtalálja a választ.

Az Önellenőrzési eszköztár 2022 decemberétől elektronikusan kitölthető formában elérhető lesz a NAIH által fenntartott, információszabadságot támogató online portálon.

7.1.4 Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat

A mintaszabályzat célja, hogy egy konkrét szervezetként szolgáljon a közérdekűadat-igénylések kezelésével kapcsolatban.

Két verzióban készült mintaszabályzat: külön a költségvetési szervnek nem minősülő közfeladatot ellátó szervezetnek és külön a költségvetési szervnek minősülő közfeladatot ellátó szervezet részére. A szerkezet megegyezik: a mintaszabályzat a felmerülő kérdéseket vette sorra és a mindennapi gyakorlatban jól hasznosítható módon standardizálja a folyamatot – így könnyítve a felhasználók munkáját.

A mintaszabályzaton kívül megtalálhatók a közérdekűadat-igénylés folyamatával kapcsolatos válaszlevél sablonok is az alábbiak szerint:

- Pontosításra felhívó válasz;
- Határidő meghosszabbításáról szóló válasz;
- Költségtérítés megállapításáról szóló válasz;
- Adatigénylés teljesítéséről szóló válasz;
- Adatigénylés teljesítésének megtagadásáról szóló válasz.

Valamint magában foglal egy a közérdekűadat-igénylések nyilvántartását szolgáló formanyomtatvány-mintát, illetve egy jegyzőkönyvsablont, melyeket abban az esetben lehet használni, ha az adatigénylés betekintés útján valósul meg.

7.1.5 A költségtérítés szabályozása és gyakorlata²⁴

A közérdekű adatok költségtérítés megfizetéséhez kötött kiadása szükségképpen korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülését – ha másként nem, akkor az adatokhoz történő hozzájutáshoz szükséges idő növelésével. Az Alaptörvény által biztosított alapvető jogról lévén szó, a korlátozásnak ki kell állnia az alkotmányosság próbáját. Az útmutató azt hivatott vizsgálni, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesítéséért költségtérítés felszámítását lehetővé tévő szabályozás és annak gyakorlati alkalmazása ténylegesen kiállja-e az alkotmányos követelményeket. A tájékoztató anyag ismerteti a jogszabályi rendelkezéseket, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a bíróságok és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. Továbbá azt is megvizsgálja, hogy a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért felszámítható költségtérítésre vonatkozó szabályozás és az annak mentén kialakult joggyakorlat megfelel-e Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Végül pedig öt európai ország esetében vázlatos

²⁴Figyelem: jelen Összefoglaló tanulmány elkészülte után a költségtérítés szabályai megváltoztak: Tájékoztató a kapcsolódó jogszabály változásról: <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlomenyek?download=567:tajekoztato-a-kozerdeku-adatigennyel-osszefuggo-koltsegeritesre-vonatkozoz-szabalyok-modositasarol>



áttekintést ad a közérdekű adatok megismeréséért megállapítható költségtérítésre vonatkozó megoldásokról.

A NAIH által kidolgozott és a bírósági ítéletek által többszörösen megerősített feltételrendszert figyelembe véve az adatkezelők nincsenek egyszerű helyzetben akkor, ha a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért, pontosabban a teljesítéssel összefüggő munkaerő-ráfordításért költségtérítést akarnak megállapítani. Ez a fő oka annak, hogy a költségtérítés felszámítása nem tekinthető általánosan elterjedt adatkezelői gyakorlatnak.

7.1.6 Önkormányzati útmutató az információs szabadság biztosításához

A gyakorlatorientált, a tágran vett önkormányzati szektorra vonatkozó joggyakorlattal és példákkal gazdagon illusztrált segédanyag rövid, de minden igazán fontos információt tartalmazó áttekintést ad arról, hogy milyen kötelezettségeik vannak az önkormányzatoknak és a helyi közfeladatok ellátásában érintett más szervezeteknek az információs szabadsággal, azaz a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának biztosításával összefüggésben.

Az útmutató célja segíteni az adatok közzétételével, az adatigénylések teljesítésével vagy éppen más szervekhez intézett adatigénylésekkel összefüggő döntéshozatalban elsősorban a jegyzőket, valamint a polgármestereket, önkormányzati képviselőket, a helyi költségvetési szervek és önkormányzati cégek vezetőit és munkatársaikat.

A követelmények pontosabb megértése érdekében a bíróságok és a NAIH számos eseti döntésének tényállását foglalja össze a megszületett döntések tartalmával együtt, de az érintett önkormányzat külön említése nélkül. A joggyakorlat bemutatását kiegészítő példákban fiktív településnevek és adatkezelők szerepelnek.

7.1.7 Adatszolgáltatási mátrix – avagy ki kicsoda az információs szabadság terén?

A kutatás részeként készült „Adatszolgáltatási mátrix – avagy ki kicsoda az információs szabadság terén?” című útmutató, mely egyben egy pilot dokumentum, ami a környezeti adatokon, azok megismerhetőségén keresztül szemlélteti a rendszert.

Az információhoz való jog a közösségi részvétel három pillérének az egyike. A közösségi részvételi ügyek értelemszerűen ezzel indulnak és túlnyomó többségük ki is merül ebben: az érintett helyi közösségek és civil szervezetek általában tudomásul veszik a kapott információt, nincsenek arra erőforrásaik, sem idejük, motivációjuk, hogy bekapcsolódjanak az ügybe résztvevőként vagy jogorvoslattal éljenek – még akkor sem, ha nem értenek teljesen egyet a hatóságok vagy a beruházók, üzemeltetők lépéseivel. Ugyanakkor az információhoz való jog önmagában is a jó kormányzás (good governance), az állami szervek átlátható és elszámoltatható működésének alapfeltétele, az esetek többségében pedig egyben elégséges feltétele is. Technikailag és logikailag is az információhoz való jog kiinduló pontja a jó minőségű, áttekinthető szerkezetű, ellentmondásmentes információ-rendszer. Magyarországon a környezeti adatokhoz legalább három jogcímen lehet hozzájutni: a közérdekű adatok általános, alapvetően alkotmányos alapú szabályai szerint; a környezeti adatokhoz való hozzájutás speciális szabályai segítségével; vagy személyi és tárgyi értelemben korlátozottabb mértékben a közigazgatási eljárás során. A környezetvédelmi jogra és általában is a környezet védelme szempontjából releváns, ún. rokonterületi jogokra (például bányajog, közlekedési jog stb.) jellemző módon az információhoz való hozzájutás szabályai nemcsak a kifejezetten az információs szabadság tárgykörében született jogforrásokban található meg, hanem szétszórtnan, az egyes anyagi jogi jogszabályok rendelkezései között is.

Az adatszolgáltatás lehet passzív, igénylésre történő vagy aktív, a hatóságok által igénylés nélkül közzétett információ, valamilyen fizikai formában, újságokban, hivatalos lapokban vagy a helyben szokásos eszközökkel – de leginkább az interneten, a hatóság honlapján. A környezeti adatok tartalma szerint megkülönböztetünk környezetállapot (immissziós) és kibocsátási, terhelési (emissziós) adatokat. Az adatszolgáltatásra vonatkozó szabályok általában kitérnek az adatszolgáltatás határidejére, formájára, költségeire, valamint a kivételek (sőt, alkivételek) egyes csoportjaira.

Tekintettel arra, hogy a közérdekű, azon belül is a környezeti adatokhoz való hozzáférés nem könnyű, különös jelentősége van a témakör intézményi hátterének.



Az elkészült mátrix ismerteti a közérdekű információhoz való alkotmányos jogosultságot és az azt elősegítő, részletező jogszabályi rendelkezéseket az általános információs jogban, a közigazgatási eljárásjogban, a környezetjog általános és különös részében, illetőleg a környezet védelme szempontjából releváns egyéb, ún. rokonterületi jogokban. Ezután rövid összefoglalás található az információhoz való jog hazai joggyakorlatáról és a vonatkozó nemzetközi jogi és európai uniós szabályokról – különös tekintettel a közösségi részvételtől szóló Aarhusi Egyezményre és az Aarhusi Jogkövetési Bizottság gyakorlatára.

7.1.8 Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány

A Projekt keretében készült a *"Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány"* című dokumentum célja, hogy bemutassa a megoldás koncepcionális lehetőségeit és a megvalósítás opcióit, illetve összehasonlítva értékelje az egyes opciók előnyeit és hátrányait, hogy magára a fejlesztés indokoltságára és a megvalósítás koncepciójára vonatkozó kormányzati döntés meghozható legyen. Fontos megjegyezni, hogy a Projekt keretében csupán egy hatástanulmány készült, ami nem von fejlesztést és megvalósítási garanciát sem maga után.

A kormányzati átláthatóság fogalomköre összefügg a nemzeti adatvagyon újrahasznosításának fogalomkörével, ezért a megvalósíthatósági hatástanulmány kitér a megvalósítandó online felület funkcióinak lehetséges kapcsolódásaira, valamint a működtetés során követett egységes folyamatokra is. Mind a reaktív, mind a proaktív közadat-szolgáltatási irányultságra vonatkozóan a kínált funkcionalitás teljessége szempontjából különböző rész-alternatívák kerültek megfogalmazásra, majd ezeket az alternatívákat párba foglalva jöttek létre a javasolt alternatívák – összesen három alternatíva, melyeket egységes szempontrendszer alapján értékelt a tanulmány. Az első alternatíva esetében a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat felhasználók szempontjából maximális kiszolgálás a vezérlőelv; míg a harmadik alternatíva a jelenlegi működéshez képes csak kisebb mértékű fejlesztéseket szükségessé tevő lehetőségeket foglal magába. A második alternatíva pedig a kettő között „félúton”, jelentős szolgáltatástartalommal párosuló, ámde takarékos megoldást kínál.

7.2 Nemzetközi joggyakorlatok gyűjteménye - Nemzetközi benchmark elemzés

A Projekt során a nemzetközi jó példák feltárásának és adaptálhatóságának érdekében lezajlott egy nemzetközi benchmark elemzés, melynek tapasztalatait a Nemzetközi joggyakorlatok gyűjteménye tanulmány (a továbbiakban: Tanulmány) összegzi. Ennek **célja olyan külföldi joggyakorlatok összegyűjtése és elemzése volt, amelyek alkalmasak a magyarországi információszabadság-keretrendszerbe történő átültetésre.**

A kutatás első fázisa hat európai ország – Észtország, Finnország, Izland, Skócia, Svédország és Szerbia – közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozását és gyakorlatát tekinteti át. A vizsgált országok egymástól és a magyarországi helyzettől is jelentősen eltérő szabályozási és gyakorlati megoldásai nem tették lehetővé a minden szempontból standardizált összehasonlítást, így a magyarországi szabályozás és gyakorlat figyelembevételével kerültek az erősségek és a gyengeségek értékelésre. A szabályozás minőségének részletes elemzése és értékelése mellett a hangsúly a gyakorlat hatékonyságán volt.

A benchmark elemzés második fázisában, szűkítve az elemzés fókuszát, három ország – **Észtország, Izland és Skócia** – került kiválasztásra, mely országokról részletes ország tanulmány készült.

A benchmark elemzés kiinduló pontjaként fontos volt megjegyezni, hogy a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó **magyarországi jogi és intézményi megoldások közül számos kifejezetten erős, és olyan joggyakorlatnak tekinthető**, amely egyrészt hosszabb távon is megőrzésre érdemes, másrészt önmagában is alkalmas arra, hogy más országok szabályozása számára példaként szolgáljon. Ilyennek tekintendő egyebek mellett a bírósághoz fordulás alacsony küszöbhez kötött és ezért széles körben érvényesülő és könnyen igénybe vehető joga; az üzleti titok, mint megtagadási ok körében az aránytalan sérelem teszt; a megtagadási okok szűken történő értelmezésének a



kötelezettsége, az úgynevezett üvegseb szabályozás; valamint az általános közzétételi lista egyes további elemei.

Azok a külföldi jogyakorlatok tekinthetők hasznosnak, amelyek a magyarországi információszabadság keretrendszerben meglévő megoldások sérelme nélkül alkalmasak arra, hogy tovább erősítsék a közérdekű adatok nyilvánosságát.

Az elemzések és a Tanulmány visszaigazolta azt a hipotézist, miszerint a magyarországi információszabadság keretrendszer mind szabályozási, mind pedig gyakorlati szempontból számos kifejezetten erős megoldással rendelkezik. Ez azonban közel sem jelenti azt, hogy Magyarországon a közérdekű adatok megismerhetősége kifogástalanul működne. A magyarországi közhatalom átláthatósági teljesítménye és a közpénzekre vonatkozó információk hozzáférhetősége csak részben tekinthető a szabályozás függvényének. Emiatt az információszabadság keretrendszer továbbfejlesztése nem várható önmagában a magyarországihoz képest előremutatónak tekinthető külföldi szabályozási megoldások mechanikus átvételétől.

7.2.1 A kiválasztott három ország részletes elemzésének tapasztalatai

Az előzetes áttekintő elemzéseket követően szakmai egyeztetés során Észtország, Skócia és Izland került kiválasztásra, elsősorban a magyarországi átvételre érdemes szabályozási megoldásokat szem előtt tartva. Ezen három ország vonatkozásában részletes elemző vizsgálat készült, és egyben ezen országok lettek a benchmark elemzést tapasztalati szinten támogató nemzetközi tanulmányutak célországai; valamint az utazást megelőzően szakmai mélyinterjúk is készültek – elsősorban a társhatóságok képviselőivel.

A három ország elemzése a következő összehasonlítható szempontrendszer alapján történt:

- az információszabadság keretrendszer alkotmányos alapjai;
- a közérdekű adatok megismerhetőségének törvényi alapjai;
- az újságírókra és a médiarendszerre vonatkozó különös szabályok;
- a közérdekű adatok egyes sajátos kategóriáinak megismerhetősége;
- a közérdekű adatok megismerésének módjai és feltételei;
- a közérdekű adatok megismerése jogának érvényesítését szolgáló eszközök;
- az Információs Biztos jogállása;
- a közérdekű adatok megismerésének pénzügyi vonatkozásai;
- a szakértői interjúk tapasztalatai;
- következtetések és összegzés.

7.2.1.1 Észtország

Észtország vonatkozásában az információszabadság keretrendszer alábbi, magyarországi adaptálásra alkalmas szabályozási megoldásai kerültek kiemelésre:

- Az eljárás nagyfokú gyorsasága. Az adatigénylésnek a kérelem nyilvántartásba vételét követő munkanaptól számított 5 munkanapon belül történő teljesítése nagyobb mértékben szolgálja az alapvető jog érvényesülését; ahogy az is, hogy ezen időtartamon belül kell felhívni az adatigénylőt arra is, hogy kérelmét pontosítsa, ha ez az adatszolgáltatás érdekében szükséges.
- Az adatkezelőt áttételre és segítségnyújtásra kötelező észtországi szabályozás. Különösen fontos lenne annak a szabálynak az átemelése, miszerint az adatkezelő köteles a benyújtott adatigényléseket áttenni, ha azok nem általa kezelt információra vonatkoznak és megállítható a tényleges adatkezelő kiléte. Jogyakorlatként azonosítható továbbá, hogy az adatigénylés benyújtása után – amennyiben a kérelem nem eléggé pontos – haladéktalanul végrehajtott egyeztetési kötelezettség terheli az adatkezelőt.
- A listás közzététel esetén jogyakorlatként lenne átültethető az a szabály, amely alapján a nyilvánosságra hozatallal egyidejűleg jelezni kell azt is, hogy mely személy vagy szerv, mikor és milyen beavatkozással változtatott a közzétett adatokon, és honnan származnak az újonnan bejegyzett adatok.



- A listás közzétételhez kapcsolódóan kiemelhető azoknak az adatoknak a nyilvánossága, amelyek túlmutatnak a magyarországi információszabadság keretrendszer által teremtett nyilvánossági követelményen: így a tisztségviselők feladatkörének leírásai, a javadalmazásukra vonatkozó információk; illetve kiemelten az a dokumentumjegyzék, amely segíti az egyedi adatigénylések teljesítését is.
- Kiemelhető még az adatkezelő saját hatáskörében meghozható döntése, amellyel a belső használatra szánt meghatározott adatokat mégis kiadhatja, ha úgy találja, hogy az adatok más által történő megismerése vagy nyilvánossága nem sért állami vagy önkormányzati érdeket. Az ebben a helyzetben végzett, lényegében közérdekűségi teszt biztosítja az egyensúlyt a nyilvánosság és a valamilyen okból zártan kezelt információk védelméhez fűződő érdek között. Azért is lehetne hasznos ennek a megoldásnak a magyarországi átültetése, mert a teszt érvelését közölni lenne köteles az adatkezelő egy esetleges elutasítás esetén.
- Végül fontos és progresszív megoldást tartalmaz az észtországi szabályozás akkor, amikor bizonyos adatköröket kifejezetten kizár a belső használatúvá nyilvánítás lehetőségéből, ezzel biztosítva, hogy ezen adatok feltétlen nyilvánosságot élvezzenek. Ez a fajta információs minimum a magyarországi szabályozás számára is mintaként szolgálhat.

7.2.1.2 Skócia

Skócia vonatkozásában az információszabadság keretrendszer alábbi, magyarországi adaptálásra alkalmas szabályozási megoldásai kerültek kiemelésre – hangsúlyozva az eltérő alkotmányos alapok jelentőségét:

- A skóciai törvényi szabályozás (FOISA) jól értelmezhető, egyszerű struktúra mentén építi fel a közérdekű adatok megismerésének jogi és intézményi megoldásait. Ez a magyarországi gyakorlatban is kiemelt fontosságú jogpolitikai cél kell, hogy legyen. Az adatigénylők túlnyomó többsége laikus polgár, ezért a szabályozás átláthatósága, letisztultsága különösen fontos annak érdekében, hogy a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogosultságok a gyakorlatban könnyen érvényesíthető, alacsony küszöbű rendszert képezzenek.
- A cégszűrt nyilvánosság területén a magyarországi szabályozásnak is új irányt adhat a skóciai tényleges tulajdonosi, érdekelti körre (PSC, UBO) vonatkozó nyilvántartás, ennek érvényesülését azonban korlátozza az, hogy a nyilvántartásban foglalt adatok – részben adatvédelmi szempontok miatt – nem ismerhetők meg teljeskörűen. A magyarországi szabályozás fejlesztésének irányaként éppen ennek a nyilvántartásnak a megléte és a jogszabályi követelményekkel megteremtett, lehető legteljesebb megismerhetősége jelölhető meg.
- A statisztikai adatok esetén az előzetes megismerésre irányadó jogszabályi követelmények meghatározása érdemben elősegíthetné a magyarországi információszabadság keretrendszer fejlődését annyiban, amennyiben a társadalmilag is nagy érdeklődésre számot tartó kormányzati információk megfelelő gyorsasággal juthatnának el a sajtón keresztül az állampolgárokhoz.
- A speciális területekre és adatfajtákra vonatkozóan érdemes külön kiemelni a skóciai parlamenti képviselők vagyonynyilatkozataira vonatkozó joggyakorlatot. A képviselőknek nem pusztán a vagyonelemeket, hanem a döntésüket befolyásoló minden tényezőt azonosítaniuk kell a nyilatkozatban, így például külföldi látogatásaikat, szervezeti tagságaikat is. Az államszervezet működését és a közpénzek felhasználását alapvetően befolyásoló parlamenti képviselők magasabb szintű követelményekhez kötött átláthatósága, így különösen a nyilatkozatok közzététele, elősegíti az információszabadság keretrendszer céljainak elérését – ezért javasolt ennek a megoldásnak a magyarországi átültetése.
- Jogyakorlatnak tekinthető, hogy Skóciában a kivételszabályoknak csak szűk része abszolút jellegű. A legtöbb adatigénylés esetében azonban közérdekűségi tesztet kell lefolytatni a kivételszabályt érintő tárgykörökben is, amely hatékonyan tudja biztosítani az egyensúlyt a nyilvánosság és a valamilyen okból zártan kezelt információk védelme között. A közérdekűségi teszt alkalmazása során az adatkezelő által kialakított érvek közzétételére vonatkozó kötelezettségnek a magyarországi szabályozásba történő átültetése különösen hasznos lenne.



- A skóciai információszabadság keretrendszerben közérdeklődésre számot tartó esetek, így kiemelten az újságírókra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés, felhívják arra a figyelmet, hogy a magyarországi szabályozásnak és hatósági gyakorlatnak is immanens részét kell képezze a szabályozás követelményeinek megtartására való ösztönzés. Ez ugyanúgy érvényes a speciális, és ezért az információszabadság érvényesülése szempontjából kulcsfontosságú szabályozási tárgykörök, így a média és az újságírók jogosultságainak körében, ahogy az általános adatigénylői jogosultságokra nézve is.
- A skóciai információszabadság keretrendszerben problémaként jelentkeznek a közérdeklődés-igénylés és a közadat-újrashasznosítás összemosása a piaci szereplők részéről. Ez aránytalan terhelést eredményez az adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek, annak érdemi ellensúlyozása, díjazása nélkül. Éppen ezért Magyarországon is fontos lenne szabályozási eszközökkel egyértelműen elhatárolni a két eljárást egymástól annak érdekében, hogy a közérdeklődés megismerése ne szenvedjen hátrányt az újrashasznosítási feladatok ellátása miatt. Javasolt, hogy az adatkezelők erre irányuló megállapodás alapján – egyenlő és előre rögzített feltételek és díjazás mellett – végezhesék az újrashasznosítási feladatokat, ezáltal tervezhetővé váljanak ezirányú kapacitásaik.
- A skóciai információszabadság keretrendszer működésének igazi értékét a törvényi szabályozás kimunkáltságán túl az Információs Biztos beágyazottsága, illetve kiváló, nyílt, közérthető és partneri kommunikációja jelenti. Az Információs Biztos gyakorlata széles körű és átlátható, nyomon követhető módon megvalósuló vizsgálatokra, ezek alapján indult beavatkozásokra épül. Az ombudsmani jellegű intézmény eltér a magyarországi információszabadság keretrendszer felügyeletét ellátó NAIH szervezeti felépítésétől, azonban ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne átvenni az ombudsmani jellegű működésből eredő joggyakorlatokat a hatósági jogalkalmazási tevékenység fejlesztésére. Ebben kiemelten fontos szerepet kap a nyilvánosság erősítése. Az Információs Biztos működésében talán a tevékenységének láthatósága a legfontosabb joggyakorlat. A jogkereső érdekeltek jól szerkesztett, egyszerű, de szakmailag magas szintű anyagokat, információkat, híreket találnak az Információs Biztos internetes elérhetőségein. Az Információs Biztos vizsgálatait, beavatkozásait pontosan nyomon követhetők, a folyamat kiszámítható, a várható lépések előre láthatóak. A kutatók meglátása szerint ennek elérése lenne a legfontosabb cél a NAIH számára.

7.2.1.3 Izland

Az alábbiakban az izlandi információszabadság keretrendszerben azonosított mindazon szabályozási és gyakorlati megoldások felsorolása található, amelyeknek a magyarországi információszabadság keretrendszer fejlesztése érdekében történő átültetését a Tanulmány javasolta:

- Joggyakorlat az Információs Törvény 15. szakaszában foglalt követelmény, miszerint az adatkezelő köteles a rendelkezésére álló azon dokumentumok jegyzékét átadni az igénylőnek, amelyekre a megismerési kérelem feltehetően irányult, annak érdekében, hogy az igénylő pontosítani tudja kérelmét ez alapján. Ez az adatigénylők és az adatkezelők között természetesen jelenlévő információs aszimmetria oldására alkalmas olyan megoldás, amely a magyarországi szabályozás számára is fejlesztési lehetőséget mutat.
- A környezeti adatok vonatkozásában átvételre érdemesnek tűnik az a szabály, amely alapján egyes közérdeklődés adatok elkészítésének vagy közzétételének időpontját előzetesen közzéteszi az adatkezelő, ezzel segítve az egyedi adatigénylések teljesülését és csökkentve az idő előtti adatigénylések kezeléséből származó adminisztratív terhet.
- Az adatigénylés elutasítása során, amennyiben azt arra alapozzák, hogy a közérdeklődés adat már elérhető a nyilvánosság számára, meg kell adni ezen adatok pontos elérhetőségét. Ebben a körben a magyarországi szabályozás az izlandival egyenértékűnek tekinthető, ellenben a hazai gyakorlat már jelentős kívánnivalókat hagy maga után.
- A megismerési korlátozás alá eső döntés-előkészítő adatok hozzáférhetőségét lehetővé tévő kivételek meghatározása szintén joggyakorlatnak tekinthető.
- Kiemelten fontos joggyakorlat az, hogy Izlandon a tényleges tulajdonosra vonatkozó adatok elektronikusan, a cégjegyzéken keresztül megismerhetők.



7.2.2 Tanulmányutak és tapasztalataik

A három kiválasztott ország vonatkozásában a részletes országtanulmányok kidolgozásával párhuzamosan a nemzetközi tanulmányutak szervezése is megkezdődött. **Skócia és Észtország** esetében a kapcsolatfelvétel és szervezés gördülékenyen zajlott. Az izlandi információszabadság-felügyeleti szerv, valamint az interjúra felkért izlandi szakemberek megkeresése azonban sikertelen volt, így tapasztalati gyakorlati okok miatt Izland nem került vizsgálatra a Projekt során. Izland helyett **Mexikó került fel harmadik országnak a szűkített listára.**

7.2.2.1 Észtországi tanulmányút

Elsőként Észtországba látogatott a NAIH és a megvalósítást támogató konzorcium delegációja 2022. április 25-29. között, ahol szakmai egyeztetés zajlott többek között az észt társhatósággal, az észt igazságügyi miniszterrel és a legfőbb bírósággal.

A tanulmányút szakmai egyeztetéseinek legfontosabb tapasztalatai az alábbiak:

- A tanulmányút tapasztalatai visszaigazolták az előzetes várakozásokat. A partnerszervek képviselői és a szakértők megerősítették, hogy Észtországban általános elvként érvényesül az információk nyilvánossága.
- Az észt szakértők a magas fokú digitalizációt nevezték a nyilvánosság legfőbb garanciájának és eszközének.
- A közérdekű adatokhoz történő hozzáférésnek mind a passzív (adatigénylés útján megvalósuló), mind pedig a proaktív (listás közzététel útján megvalósuló) módozatában kiemelt szerepet játszik a digitalizáció.
- Az Adatvédelmi Felügyelőség tájékoztatása szerint a közfeladatot ellátó szervek adatigénylés-teljesítési hajlandóságával nincs probléma és a magyarázatok, felvilágosítások határidőn belül történő kiadása sem okoz fennakadást.
- A proaktív információszabadság érvényesülésére meggyőző példa a nyilvános dokumentumnyilvántartás. Észtországban a közfeladatot ellátó szervek elektronikus nyilvántartása bárki számára hozzáférhető.
- Az igazságügy-miniszter és kollégái tájékoztatása kiterjedt az észtországi lobbigyakorlatra, pontosabban a lobbizással összefüggő adatok hozzáférhetőségére. Ebben a körben az ilyen adatok megismerhetőségének biztosítása volt a leginkább figyelemre méltó megállapítás – erre irányuló kötelező jogi előírás hiányában.
- A miniszter kiemelte, hogy a nagyfokú nyilvánosság azért működőképes, mert Észtországban az állampolgárok nagymértékben bíznak az államban és az újságírók, illetve a média kifejezetten aktív.
- Az észtországi Legfelső Bírósággal folytatott megbeszélés egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a bírósági döntések végrehajtásának az elmaradására még nem volt sosem példa. A bíróság nyilvántartásából kigyűjthetők az információszabadság tárgyú ügyekben született ítéletek.
- Az észt újságíró szervezetekkel folytatott megbeszélésen elhangzott, hogy problémát jelent a változó nyilvánosság-kultúra miatt az újságíró-újságírás definiálása és ehhez képest a többlet jogosultságok-kötelezettségek gyakorlása is.

7.2.2.2 Mexikói tanulmányút

Ezt követően 2022. június 16-24. között a mexikói tanulmányút következett, ahol a szakmai program része volt a Mexikói Nemzeti Átláthatósági, Információszabadság és Adatvédelmi Hatósággal (INAI) folytatott többnapos munkaértekezlet, valamint a delegáció részt vett az Információs Biztosok 13. Nemzetközi Konferenciáján (ICIC 2022). Nem véletlen a helyszín: a mexikói szabályozás és különösen az INAI nemzetközi (Európán túli) viszonylatban egy kifejezetten komplex és előremutató szakmai eredményeket felmutató szervezet.

A mexikói gyakorlatból három kiemelkedő példa:

- Nemzeti Transzparencia Platform (NTP)



Az NTP működtetését a mexikói információszabadság törvény írja elő, amely azt is elrendeli, hogy a platform négy rendszerből álljon. Az NTP négy rendszere: adatigénylések (mobil applikációt is kifejlesztettek a rendszerhez), jogorvoslatok kezelésének rendszere, közzétételi kötelezettségek teljesítésére szolgáló portálok rendszere, a felügyelő hatóságok és adatgazdák közötti kommunikációs rendszer.

A platformra/honlapra 8240 adatgazda tölt fel adatokat (7384000000 bejegyzés található a rendszerben), az általános közzétételi kötelezettség alapján 3 havonta 48 adattípust kell feltölteni. Tematikus kereséseket is lehet végezni, például fizetések, szerződések, szankcióval sújtott köztisztviselők tárgyban. A platformon lehet jelezni, ha egy közléteendő információ hiányzik és a jelzés közvetlenül az INAI-hoz fut be. A feltöltött adatokat évente kétszer ellenőrzik és büntetést szabnak ki, ha nem megfelelő a közzététel. 300000 panaszt nyújtottak be eddig a platformon keresztül az INAI-hoz. A portál keresőmotorján keresztül kb. 3 millió keresést hajtottak végre, a tematikus keresőmotorokon keresztül kb. 7 millió keresést. Mostanáig 2.5 millió adatigénylést nyújtottak be a platformon keresztül. A hátrányos helyzetű csoportok hozzáféréseire különös hangsúlyt fektetnek.

- Az információszabadság értékelése és monitoringja

Az INAI az információszabadság értékelésére és monitoringjára egy komplex mérési módszert fejlesztett ki. Az átláthatóság mértékét az átláthatósági követelményeknek való megfelelés összetett indikátorszámával fejezik ki (ICCOT).

$$ICCOT = \alpha IGCP + \beta IGCR + \gamma IGDUT + \delta IGCAP$$

IGCP = az átláthatósági portálok megfelelőségének globális indexe (közzétételi kötelezettségek)

IGCR = az adatigénylésekre adott válaszok indexe

IGDUT = az Átláthatóságért Felelős Egységek teljesítményindexe

IGCAP = a képzési tevékenység indexe

A globális indexek súlyozása: $\alpha=30\%$ $\beta=30\%$ $\gamma=20\%$ $\delta=20\%$;

A mérési eredmények számítása automatizált.

A közzétételi kötelezettségek teljesítésének mérését két program alapján valósítják meg. Az egyik az Éves Ellenőrzési és Intézményi Támogatási Program (PAVAI), amelyet az INAI biztosainak plenáris ülése fogadott el 2017-ben. A PAVAI definiálja a vizsgálat kereteit, meghatározza az ellenőrzések típusát, számát, alanyainak körét, iránymutatásokat fogalmaz meg az intézményi támogató tevékenységekhez és közzéteszi az ellenőrzések és intézményi támogató tevékenységek menetrendjét. A Specifikus Munkaprogram az INAI-on belüli határidőket határozza meg az ellenőrzési eljárás egyes lépéseire vonatkozóan. 2020-ban 369 adatgazdát ellenőriztek, ezek 25%-át véletlenszerűen választották ki. Az INAI-nál 25 ember felelős a közzétételi kötelezettség ellenőrzéséért.

Az adatigénylésekre adott válaszok indexe/ellenőrzése az ún. Transzparencia Egységek válaszait értékelte. Az INAI 19 választípust azonosított és választípusonként megállapította, hogy a mexikói információszabadság törvény előírásainak megfelelő válaszoknak milyen feltételeknek kell megfelelniük.

A Transzparencia Egységek indexe/ellenőrzése keretében az ellenőrök a Transzparencia Egységeknél személyesen nyújtottak be 3-3 adatigénylést. Az ellenőrök egy kérdőívet is kitöltöttek a meglátogatott egység fizikai feltételeiről és a tapasztalt ügyfélkezelésről.

A képzés indexe/ellenőrzése azt mérte, hogy mennyien végezték el az INAI által nyújtott kurzusokat az egyes felügyelt szerveknél.

A 2017-ben végzett első ellenőrzést követően folyamatosan javulnak az ellenőrzések által feltárt eredmények. Például a központi közigazgatás a közzététel területén 2017-ben 59%-os eredményt ért el, 2018-ban már 91%-ot, a közalapítványok eredménye 74%-ról (2017) 97%-ra (2018) nőtt.

- Az Információszabadság Nemzeti Társadalmassítására Vonatkozó Terv (Terv)



Az INAI célul tűzte ki, hogy a közérdekű adatok megismerésének jogát szélesebb körben gyakorolják az emberek. Ezt a cél az INAI annak bemutatásával próbálja elérni, hogy egyéni vagy közösségi problémákat hogyan lehet a közérdekű adatok segítségével megoldani. Ennek lépései: 1. a közösségek problémáinak azonosítása, 2. a probléma megoldása milyen közérdekű adatot igényel, 3. melyik intézmény rendelkezik az adatokkal, keresés, 4. az eredeti célcsoport vezetése lépésről lépésre. A Tervben kiemelt figyelmet kaptak a sérülékeny csoportok, és helyi közösségeket, helyi problémákat céloznak meg. Eredmények pl.: romos híd esete-finanszírozás, eljárás azonosítása; környezeti problémák-illegális bányákra, erdőirtásokra vonatkozó eljárások azonosítása; transzszexuálisok-hol érhető el hormonterápia; mozgássérültek-segélyekre vonatkozó információk.

A Terv szakaszai: 1. Helyi Társadalmasító Hálózat kiépítése, 2. Helyi Társadalmasító Terv megalkotása 3. Segítők képzése (9 órás képzés).

7.2.2.3 Skóciai tanulmányút

Végezetül 2022. szeptember 19-23. között Skócia több szempontból kiemelkedő gyakorlatát vizsgálhatta meg a delegáció. Elsőként a University of Dundee, Centre for Freedom of Information szakértőivel került sor tárgyalásra, majd Skócia kormányának az információszabadság szabályozásáért felelős illetékesével, végül Daren Fritzhery, Skócia információs biztosa (Scottish Information Commissioner) fogadta a delegációt. A tanulmányút szakmai egyeztetéseinek legfontosabb tapasztalatai az alábbiak:

- **Az információszabadság gyakorlati érvényesülésében meghatározó szerepet játszanak az adatkezelők által foglalkoztatott információs tisztviselők.** Jellemző, az adatkezelők szemléletét, pozitív hozzáállását is aláhúzó körülmény az, hogy erre irányuló kötelező jogszabályi előírás hiányában is a legtöbb adatkezelő alkalmaz információs tisztviselőt.
- Kiemelték, hogy **az információszabadság törvényt (FOISA) közel 100%-ban tiszteletben tartják a kötelezett szervezetek.** Mindez annak ellenére így van, hogy a FOISA által előírt közzétételi listákat számos esetben nem is alkalmazzák. **A proaktív adatszolgáltatás tehát nem mindig a törvényi előírások alapján történik, abban legalább ugyanennyire fontos motiváló tényező az adatkezelők erre irányuló meggyőződése.**
- **A legfontosabb szabályozási célkitűzés a FOISA felülvizsgálata** a digitalizáció, illetve a FOISA elfogadása (2002) és életbe lépése (2005) óta eltelt időben ugrásszerűen növekvő internethasználat által teremtett új követelményekre figyelemmel.
- Kiemelték, hogy Skócia alapvetően egalitárius társadalom és a kormányzatba vetett bizalom egyik fontos összetevője a közérdekű adatok proaktív közzététele.
- A Skót Információs Biztos által kialakított gyakorlat alapján **az adatkezelők minden negyedévben tájékoztatják az információs biztost az adatigénylések, teljesítések, megtagadások, fellebbezések stb. statisztikai adatairól.** Ez tehát nem jogszabályi előírás alapuló kötelezettségük, mégis teljesítik, mivel része az általános joggyakorlatoknak. Daren Fitzhenry kifejtette, hogy ha történetesen valamelyik adatkezelő elmulasztaná a statisztikai adatok megküldését, és esetleg még az információs biztos felhívására sem küldené meg az adatokat, akkor formális adatigénylést küldhetne a mulasztásban lévő adatkezelőnek, melyre „mindenképpen válaszolnia kellene”.
- **Az önellenőrzés valójában minden adatkezelő számára rutinszerű folyamat, amit meghatározott időközönként elvégeznek.** Ehhez az információs biztos hat területre vonatkozó önellenőrzési eszközt fejlesztett ki, ezek: időszerűség (On Time), az adatok fellelhetősége (Searching for Info), tanácsadás és segítségnyújtás (Advice & Assistance), közzététel (Publishing Info), ellenőrzés (Review), illetve nyomonkövetés (Performance Monitoring).
- Amennyiben **az információs biztos valamely adatkezelő esetében rossz gyakorlatot,** például a közzététel hiányosságait vagy késedelmét, illetve az adatigénylések teljesítésének hibáit észleli, **elsődlegesen segíti és nem szankcionálja az adatkezelőt.** Ennek részeként az adatkezelőt a saját gyakorlatának az ismételt átvilágítására, majd ez alapján akcióterv készítésére kéri fel. Súlyosabb esetben az információs biztos maga végzi el az adatkezelő auditálását, és végső soron az információs biztos maga adja ki az adatkezelő számára az akciótervet. Ha az adatkezelő ennek ellenére sem felel meg a jogszabályi előírásoknak, akkor



kötelező döntést ad ki az információs biztos, amit szükség esetén bírói úton is ki lehet kényszeríteni.

- Az információs biztos kiemelte azt az általános megállapítást, miszerint Skóciában azért teljesülnek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó előírások, mert széles körű a meggyőződés arról, hogy az információs szabadság fontos rendeltetéssel bír és ezért az abból fakadó kötelezettségeket teljesítenie kell.

7.2.3 A nemzetközi joggyakorlatok gyűjteménye tanulmány tapasztalatai

A benchmark elemzés rámutatott arra, hogy az átvenni javasolt joggyakorlatok egy része túlmutat a szabályozási eszközökkel elérhető eredményeken. Például: Skóciában az információs szabadság keretrendszer megbízható működése jelentős mértékben két, egymást kölcsönösen erősítő tényezőre vezethető vissza. Egyrészt az információs szabadság szcéna szereplői (adatkezelők, hatóságok, jogalkotó) általában nem élnek vissza a jogaikkal és a rendeltetésüknek megfelelően teljesítik a kötelességeiket, jogsértés esetén pedig az ennek orvoslására rendelt szervezetek megfelelően fellépnek. Másrészt a skóciai Információs Biztos a jogkeresők számára könnyen hozzáférhető szolgáltatásokat kínál, és összességében a befogadó intézményrendszer iskolapéldájának tekinthető gyakorlatot alakított ki. A skóciai információs szabadság keretrendszer működőképességét a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog hatékony érvényesülése szempontjából elengedhetetlen vívmánynak tekintendő. Ennek a vívmánynak a megvalósulása csak korlátozott mértékben befolyásolható szabályozási eszközökkel. Amint a skóciai Információs Biztos is aláhúzta a vele készített szakmai interjú során, Skóciában az információs szabadság keretrendszer stabilitását elsőrendűen nem az egyébként kimagasló minőségű szabályozás, hanem az magyarázza, hogy széles körű konszenzus alakult ki a társadalomban arról, hogy a kormányzatnak átláthatóan kell működnie. Skócia példája azzal a tanulsággal is szolgál, hogy az információs szabadság keretrendszert támogató társadalmi és politikai környezet a megfelelő szabályozással azonos mértékben fontos a közérdekű adatok megismerhetőségének biztosítása érdekében.

Hasonló tanulsággal szolgál Észtország is, amelynek a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozása számos elemében nem tekinthető jobb minőségűnek a magyarországi szabályozásnál, miközben Észtország információs szabadság teljesítménye messze meghaladja a magyarországi teljesítményt. Észtországban a közérdekű adatok megismerhetősége részben nem jogi előírásokon, hanem a nyilvánosság és a közhatalom ezáltal megvalósuló átláthatósága iránt tanúsított elköteleződésen alapul. Ennek egyik leginkább kiemelkedő példája az állami vezetők és a közhatalmi tisztségviselők lobbikapcsolataira vonatkozó adatok általános megismerhetősége, amely az állam erre irányuló önkéntes elhatározásán, azaz nem jogszabályi rendelkezésen alapul.

Az elkészült Tanulmány egyértelműen rámutatott arra, hogy miközben mind a hat első szakaszban vizsgált ország vonatkozásában lehetőség van bíróság előtt érvényesíteni a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot, e jog gyakorlati érvényesülésének egyetlen országban sem a bíróságok a meghatározó intézményi szereplői. A közérdekű adatok megismerésének a jogáért információs szakbiztosok (Skócia, Szerbia), parlamenti ombudsmanok (Finnország, Svédország), illetve a kormányzattól többé vagy kevésbé független hatóság vagy bizottság (Észtország, Izland) felelnek. Az elemzett országokban a bíróság előtt történő jogérvényesítés az alapvető jog kikényszerítése körében másodlagos eszköznek tekinthető. A bírói utat eleve is kizárólag kivételes esetekben megnyitó Skóciát leszámítva a közérdekű adatok megismerésével összefüggő jogviták a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak. Az információs szabadság-hatóság típusú szervezetek kiemelt szerepét az is jelzi, hogy e hatóságok az adatkezelőket az igényelt adat kiadására kötelező és kikényszeríthető döntéseket hozhatnak. Magyarországon ezzel szemben a bíróságok – azon belül is a polgári ügyszak – a közérdekű adatok megismerhetőségének a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatósággal párhuzamosan igénybe vehető jogérvényesítési fórumai. A vizsgált országok információs szabadság szabályozásának és gyakorlatának sajátosságai egyértelműen azt jelzik, hogy a magyarországi intézményrendszer fejlesztése szempontjából irányadó joggyakorlatok elsősorban az információs szabadság-hatóság jogosítványai terén azonosíthatóak.



7.3 A kutatási tevékenységek megvalósítását támogató rendezvények, szakmai fórumok

A kutatási Projektet számos rendezvény, workshop és konferencia támogatta, melyek által mind az előkészítő, mind pedig a disszeminációs szakaszban hatékonyan sikerült a Projekt célcsoportjaival kapcsolatot létesíteni, a szakmai munkát közösen folytatni, valamint az információszabadsággal kapcsolatos tudást magasabb szintre emelni, illetve a téma iránti elkötelezettséget növelni.

Az előkészítő szakaszban a Projekt általános bemutatásán túl az érintett célcsoportokkal való kapcsolatfelvétel, a Projekt céljainak tudatosítása állt a középpontban. A Projekt népszerűsítése a nyitórendezvényen résztvevők és a sajtó tájékoztatásával kezdődött²⁵. A megvalósítás során a továbbiakban az érintettek, azaz a célcsoportok bevonása, aktív közreműködésének biztosítása került előtérbe, így a kutatási folyamat során a célcsoportoktól érkezett vélemények és visszajelzések felhasználásra kerültek.

A szakmai rendezvények elsősorban projektspecifikus rendezvények voltak, melyek kettős célja az érintettek – a kutatások definiált célcsoportjai, valamint a civil szervezetek – bevonása, illetve a kutatás és a Projekt eredményeinek disszeminálása volt.

Az önkormányzati roadshow rendezvényei során az érintettek tájékoztatása valósult meg az információszabadság biztosításával kapcsolatos tudnivalókról, valamint a Projekt keretében elkészülő „Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához” című útmutató ismertetésével. A roadshow tehát az adatkezelők – elsődlegesen a helyi önkormányzatok – információszabadsággal kapcsolatos munkájának támogatását, a kötelezettségeikkel kapcsolatos ismeretátadást²⁶ célozta.

A Projekt legrangosabb eseménye a kétnapos **nemzetközi szakmai konferencia**²⁷ volt, mely a Projekt tématerületét érintően, kitekintő jelleggel hazai és külföldi meghívott előadókkal került megrendezésre.

A Projekt megvalósítása során az alábbi rendezvények és szakmai fórumok támogatták a kutatói munkát, illetve szolgáltak szakmai fórumként a célcsoport-specifikus kommunikációra:

3. táblázat: Összefoglaló táblázat a Projekt rendezvényeiről

Rendezvény megnevezése	Tervezett megvalósítási dátum	Darabszám rendezvény típusonként (db)	Résztvevők tervezett létszáma (fő)
Projektnyitó rendezvény	2021. március	1	50 fő
Szakmai rendezvények I.	2021. május-június	20	40 fő/rendezvény
Szakmai rendezvények II.	2022. szeptember		
Szakmai megvalósítást támogató fókuszcsoporthoz interjúk	2021. október – 2022. január	20	10-15 fő/rendezvény
Tájékoztató-felkészítő roadshow	2022. május	9	150 fő/rendezvény
Nemzetközi konferencia	2022. június	1	200 fő
Projektzáró rendezvény	2022. november	1	100 fő

²⁵ <https://naih.hu/kofop-2-2-6-vekop-18-2019-00001/esemenyek/projektnyito-konferencia-2021-03-24>

²⁶ <https://naih.hu/kofop-2-2-6-vekop-18-2019-00001/esemenyek/orszagos-tajekoztato-felkeszito-roadshow-2022-majus>

²⁷ <https://naih.hu/kofop-2-2-6-vekop-18-2019-00001/esemenyek/nemzetkozi-konferencia-2022-junius-8-9>



7.3.1 Projektnyitó és -záró rendezvény

2021. március 24-én zajlott le a jelen Projekt online nyitókonferenciája. A COVID-2019 világjárvány miatt az esemény online közvetítésen keresztül zajlott le, melyet több mint 150 néző követett. A sajtónyilvános eseményen a média képviselői mellett a vizsgált célcsoportoknak a téma iránt már a kezdetektől érdeklődő képviselői vettek részt, akik meghallgathatták Dr. Péterfalvi Attila, a NAIH elnöke beszédét; Dr. Sziklay Júlia, a Hatóság Információsabadság Főosztálya vezetőjének szakmai előadását; valamint Janza Frigyes kutatási igazgató ismertetését a konzorcium által az információsabadság vizsgálatához kapcsolódóan elvégzett kutatásainak fókuszairól, módszereiről, illetve fő célcsoportjairól. Az eseményt számos sajtómegjelenés kísérte. A Projekt sajtónyilvános záróeseménye tervezetten 2022. decemberében kerül megrendezésre, fókuszában a Projekt eredményeinek és tevékenységeinek strukturált bemutatásával.

7.3.2 Szakmai rendezvények

A NAIH a Projekt első fázisában a konzorcium szakértőinek támogatásával szakmai rendezvényeken indította el a Projekt célcsoportjainak képviselői közötti tapasztalatcserét; valamint az első munkafázisban elkészített helyzetfeltárás alapján megállapított kutatási hipotéziseknek a célcsoport tagjaival történő első megvitatását.

Az I. szakmai szakaszban, 2021. május-júniusban lezajlott első sorozat (10 db online rendezvény) keretében két típusú rendezvényre került sor, ezek:

- Tematikus fókuszú rendezvények (3 db):
 - környezeti adatok: civil szereplők;
 - felsőoktatás: felsőoktatás szereplői;
 - pályázatok nyilvánossága: forráskezelő szervezetek részvételével.
- Regionális rendezvények (7 db): régióként, helyi szereplőket megszólítva, hasonló forgatókönyv szerinti (azonos tematikájú plenáris előadások és szekciók) lebonyolítással.

A 10 darab szakmai rendezvény segítséget nyújtott a szakmai megvalósításba bevont szakértőknek, mivel egyrészt rámutattak azon fókuszpontokra, melyek kifejezetten foglalkoztatják az adatkezelőket; másrészt a beszélgetések során felmerültek azok a kérdések és problémák, melyek egyaránt jó alapot adtak a kutatási hipotézisek megfogalmazásához, valamint a megfogalmazandó ajánlások, javaslatok kereteinek kialakításához is.

4. táblázat: Összefoglaló táblázat – Szakmai rendezvények I.

Ssz.	Időpont	Rendezvény típusa	Megnevezése	Létszám
1.	2021. május 20.	Tematikus	Környezetvédelem és információsabadság	63
2.	2021. május 26.	Tematikus	Felsőoktatás és információsabadság	53
3.	2021. május 27.	Tematikus	Pályázatok és információsabadság	43
4.	2021. június 1.	Regionális	Észak-Magyarország	68
5.	2021. június 3.	Regionális	Közép-Magyarország	77
6.	2021. június 8.	Regionális	Közép-Dunántúl	42
7.	2021. június 10.	Regionális	Észak-Alföld	49
8.	2021. június 15.	Regionális	Nyugat-Dunántúl	53
9.	2021. június 16.	Regionális	Dél-Alföld	45
10.	2021. június 17.	Regionális	Dél-Dunántúl	51



2022 szeptemberében került lebonyolításra a második sorozat (11 db rendezvény), melyek célja „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” érdekében végzett kutatómunka, valamint jogi-szakmai összegző munka eredményeinek, kihívásainak, illetve az eredménytermékekben megvalósuló attitűdformálás-támogató céljainak és jogalkotási javaslatainak bemutatása, disszeminálása – kiemelten

- a jog- és államtudományi, közigazgatási, közszolgálati egyetemek oktatói, hallgatói;
- Budapest Főváros és a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselői;
- a minisztériumok képviselői, delegáltjai;
- és a NAIH munkatársai számára.

Az egész napos szakmai rendezvények főbb elemei: figyelemfelkeltő bevezetés a Projekt, és ezen belül a szakmai rendezvény szakmai programjának céljáról, a kutatás eredményeként kialakított helyzetképről; illetve az információszabadság hatékonyságát növelni hivatott javaslati csomag bemutatása. A rendezvények alkalmával megtartásra került két nagy előadás a meghívotti körnek, a célcsoportnak megfelelő fókusszal, melyet műhelybeszélgetés és végül a kérdések-válaszok záróblokk követett – az alábbiak szerint:

- Előadás: A Projekt kiemelt eredményeinek bemutatása (szintetizáló jellegű előadás: egyrészt a kutatói munka, illetve annak során kikristályosodott helyzetkép, másrészt az eredménytermékek és a legfontosabb fejlesztési javaslatok bemutatása) – konzorciumi szakértő;
- Előadás: Célcsoport-specifikus szakmai előadás – konzorciumi szakértő / NAIH szakértő; valamint egy
- Workshop beszélgetés: Meghívott résztvevőkkel – kérdések és válaszok a NAIH és a Konzorcium képviselőitől.



5. táblázat: Összefoglaló táblázat – Szakmai rendezvények II.

Ssz.	Dátum	Meghívotti kör / célcsoport	Létszám
1.	2022.09.02.	NAIH vezető beosztású munkatársai	42
2.	2022.09.07.	Magyarország Minisztériumainak meghívott képviselői	43
3.	2022.09.08.	Magyarország Minisztériumainak meghívott képviselői (2.ea.)	40
4.	2022.09.13.	Budapest Főváros és a Fővárosi Kerületi Önkormányzatok Polgármesterei, Jegyzői	43
5.	2022.09.20.	Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar hallgatói/oktatói	40
6.	2022.09.22.	Eötvös Loránd Tudományegyetem; Pázmány Péter Katolikus Egyetem; Károli Gáspár Református Egyetem hallgatói/oktatói	42
7.	2022.09.26.	Egyéb egyetem közti meghívottak, egyéb felsőoktatási dolgozók	40
8.	2022.09.27.	Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar hallgatói/oktatói	42
9.	2022.09.28.	Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar hallgatói/oktatói	41
10.	2022.09.29.	Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar hallgatói/oktatói	41
11.	2022.09.30.	Budapesti Corvinus Egyetem hallgatói/oktatói	43



7.3.3 Tájékoztató-felkészítő roadshow

A Projekt során megvalósuló tudásátadást támogató, disszeminációs tevékenységek részét képezte az országos Tájékoztató-felkészítő roadshow lebonyolítása, melynek rendezvényei a helyi önkormányzatokat, az önkormányzati háttérű gazdasági társaságokat és egyéb szervezetek vezetőit és munkatársait célozták. Az alkalmanként félnapos szakmai program célja az adatkezelők – elsődlegesen a helyi önkormányzatok – információszabadsággal kapcsolatos munkájának támogatása, a kötelezettségeikkel kapcsolatos ismeretátadás, illetve a kutatás eredményeinek és a Projekt eredménytermékeinek bemutatása és terjesztése volt. A felkészítő előadásokon résztvevők hasznos és gyakorlatorientált tudásra tehettek szert az információszabadság érvényesítéséhez, kiterjesztéséhez és a törvényi előírások betartásához.

A Tájékoztató-felkészítő roadshow megvalósítására 2022. május 4-26. között került sor, melynek keretében az ország hét régiójában (a Közép-magyarországi és Nyugat-dunántúli régiók helyszínén egy délelőtti és egy délutáni rendezvény megtartásával) összesen 9 alkalommal valósult meg rendezvény, az alábbiak szerint:

A Tájékoztató-felkészítő roadshow programtervének, szakmai tematikájának megfelelően minden helyszínén és alkalommal négy előadás hangzott el, ezek:

- Köszöntő – A NAIH szerepe az információszabadság biztosításában;
- A Projekt kiemelt eredményeinek bemutatása;
- Átláthatóság biztosítása – általános útmutató az információszabadság biztosításához;
- Az önkormányzati nyilvánosság – „Mit tegyünk, ha...?” Útmutató önkormányzatoknak információszabadsággal kapcsolatos feladatok gyakorlati ellátásához címűek voltak.

Az egyes alkalmakat záró kérdés-felelet blokkok során a résztvevők választ kaptak a szervezőknek előzetesen benyújtott kérdéseikre.

Az előadásokat a NAIH Elnöke, a NAIH Információszabadság Főosztály főosztályvezetője, osztályvezetője, szakértő munkatársai, a NAIH által meghívott előadó, valamint a Konzorcium képviselői tartották.

6. táblázat: összefoglaló táblázat – Tájékoztató-felkészítő roadshow

Sorszám	Időpont	Régió
1-2.	2022. május 4. 10 óra és 14 óra	Közép-Magyarország
3-4.	2022. május 10. 10 óra és 14 óra	Nyugat-Dunántúl
5.	2022. május 11.	Közép-Dunántúl
6.	2022. május 17.	Észak-Alföld
7.	2022. május 18.	Észak-Magyarország
8.	2022. május 24.	Dél-Dunántúl
9.	2022. május 26.	Dél-Alföld

7.3.4 Nemzetközi konferencia

A Projekt keretében szervezett kétnapos nemzetközi konferencia célja a szakmai körök és a széles nyilvánosság számára az információszabadság terén a hazai és nemzetközi szabályozási környezet és gyakorlat ismertetése volt. A III. szakmai szakaszban megtartott rendezvény címe **33 év – Nemzetközi konferencia az információszabadsághoz való jog hazai és nemzetközi helyzetéről – joggyakorlatok és koncepcionális kérdések**, időpontja 2022. június 8-9., helyszíne pedig az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának konferenciaterme volt.



A kétnapos program keretében a Projekt neves külföldi (Németország, Litvánia, Észtország, Skócia) szakembereket, az információszabadság hazai és nemzetközi kiemelt képviselőit vonultatta fel egy-egy előadás, illetve panelbeszélgetések keretében, valamint bemutatásra kerültek a Hatóság információszabadság Projektjének eredményei is. A konferencia programjának része volt külföldi információszabadság hatóságok (jelesül az észt, a litván, a német és a skót) képviselői és szakjogászok bevonásával a nemzetközi tapasztalatok és jógyakorlatok bemutatása is.

Az első nap tematikája az információszabadság hazai története és jelenlegi gyakorlata köré szerveződött, valamint a meghívott külföldi információszabadság szakértők előadásain keresztül kitekintést kaptak a résztvevők nemzetközi tapasztalatokra és jógyakorlatokra is. Míg a második nap programja a NAIH információszabadság kutatásában résztvevők, valamint a meghívott külföldi szakértők, civilek és sajtó képviselőinek panelbeszélgetéseit foglalta magában.

7.3.5 Ágazati munkacsoportok – civil szervezetek bevonása a Projektbe

A Projekt megvalósítása során – a KÖFOP célkitűzéseivel is összhangban – általános alapelvként kiemelt szerepet kapott a civil szervezetek bevonása. A kutatások megvalósítása során számos ponton közvetlenül is kapcsolódtak a kutatási tevékenységekhez, vagy kiemelt partnerként, vagy szakmai fórumok aktív résztvevőjeként. A civil szervezetek az információszabadsághoz kapcsolódóan az adatigénylés hazai gyakorlatával kapcsolatos tapasztalataikkal támogatták a kutatások megvalósítását, a fókuszcsoporthoz alanyaiként segítettek rávilágítani a felmerülő kihívásokra, valamint a Projekt megvalósításának teljes időtartama alatt folyamatosan működtetett 11 ágazati munkacsoport résztvevőiként a kutatásokat ágazati szempontból horizontálisan támogatták.

Horizontális szakmai fórumként 11 ágazati munkacsoport került létrehozásra 11 fő ágazati szakértő bevonásával, melyek a következő területeket érintették: környezetvédelem; szociális ügyek; egészségügy; közlekedés; oktatás-pedagógia; társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok; rendészet; sport; közösség és hagyományörzés; művészet és kultúra; valamint egyházügy. A munkacsoport találkozók a hatékony közös munka érdekében 5-10 fő részvételével kerültek megrendezésre – ágazatonként két-két alkalommal.

Az ágazati munkacsoportok munkájába bevonásra került civil szervezetek kiválasztásának szempontjai az alábbiak voltak:

- az ágazatban működő, a területtel kapcsolatos szakértelemmel bíró ernyőszervezetek megjelenésének biztosítása;
- az információszabadságot érintő ügyekben érintett, javasolt szervezetek, testületek képviselőinek meghívása.

Az ágazati munkacsoportok ágazatonként két-két alkalommal (összesen 22 alkalommal) kerültek megrendezésre. Az első munkacsoport célja a Projekt tevékenységeinek, várt eredményeinek és az egyes kutatások fókuszainak a résztvevőkkel való megismertetése, valamint a vélemények elsődleges feltárása volt – a vonatkozó ágazat szempontjából, az alábbi tématerületeken keresztül:

- Általános trendek, tudás és attitűd az információszabadsággal, átláthatósággal kapcsolatban;
- Átláthatóság és információszabadság teljesülése – tapasztalatok, elégedettség az általános tájékoztatás, elektronikus közzétételi kötelezettség teljesülésével, közérdekűadat-igénylésekkel kapcsolatban;
- Javaslatok, fejlesztendő területek.

A második munkacsoporti ülés során az első óta eltelt időben született döntések, fejlemények és eredmények megvitatására került sor.



7. táblázat: Ágazati munkacsoportok

Dátum	Ágazat	Résztevő szervezetek
2021.04.27	Környezetvédelmi ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Környezeti Management és Jog Egyesület Alapvető Jogok Biztosának Hivatala WWF Magyarország Alapítvány Magyar Természetvédők Szövetsége Zöld Kapcsolat Egyesület Védegylet Egyesület
2021.10.13	Szociális ügyek ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége Életet az Éveknek Budapesti Egyesülete Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége
2021.10.26	Rendészet ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Belügyminisztérium Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magyar Helsinki Bizottság Magyar Rendészettudományi Társaság Magyar Biztonságvédelmi Egyesület
2021.11.03	Egészségügy ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Magyar Védőnők Szakmai Szövetsége Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Országos Vérellátó Szolgálat Független Egészségügyi Szakszervezet
2021.11.04	Közlekedés ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Magyar Közlekedési Klub Mérnökök és Technikusok Szabad Szakszervezete Közlekedő Tömeg Egyesület Értékterv Kft. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
2021.11.17	Oktatás ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Civil Közoktatási Platform Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete
2021.12.01	Művészet és kultúra ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Music Hungary Szövetség Független Előadó-művészeti Szövetsége Trafó Magyar Művészeti Akadémia
2021.12.07	Sport ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Transparency International Magyarország Magyar Paralimpiai Szövetség Magyar Vízilabda Szövetség Magyar Labdarúgó Szövetség Magyar Kézilabda Szövetség
2021.12.13	Egyházügy ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Ars Sacra Alapítvány Pázmány Péter Katolikus Egyetem Apor Vilmos Katolikus Főiskola Wesley János Lelkészképző Főiskola Egyházmegyei Katolikus Iskolák Főhatósága, Vác Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány
2021.12.15	Társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Csányi Alapítvány Hátrányos Helyzetű Falvak és Községek Fejlődéséért Egyesület Lépünk, hogy Léphessenek Közhasznú Egyesület



2022.01.13	Közösség és hagyományörzés ágazati munkacsoportos ülés – 1. alkalom	Magyarországi Görögök Országos Önkormányzatának Hivatala Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkársága V. Kerületi Örmény Önkormányzat Országos Szlovák Önkormányzat Magyarországi Németek Országos Önkormányzata
2022.04.22.	Környezetvédelmi ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Környezeti Management és Jog Egyesület WWF Magyarország Alapítvány Magyar Természetvédők Szövetsége
2022.05.05.	Közlekedés ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közbiztonsági Tanszék Közlekedő Tömeg Egyesület Magyar Közlekedési Klub
2022.05.11.	Rendészet ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Társaság a Szabadságjogokért Országos Polgárőr Szövetség
2022.05.18.	Egészségügy ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Országos Mentőszolgálat Magyar Orvosi Kamara
2022.05.18.	Oktatás ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Civil Közoktatási Platform
2022.05.19.	Közösség és hagyományörzés ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Magyarországi Németek Országos Önkormányzata Fedinecz Atanáz Magyarországi Ruszinok Közérdekű Muzeális Gyűjteménye és Kiállítóhelye Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes titkársága
2022.05.19.	Művészet és kultúra ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Magyar Teátrumi Társaság Fedinecz Atanáz Magyarországi Ruszinok Közérdekű Muzeális Gyűjteménye és Kiállítóhelye
2022.05.19.	Szociális ügyek ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Transparency International Magyarország Oltalom Egyesület Nyugdíjas Klubok és Idősek „Életet az éveknek” Budapesti Szervezet Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége
2022.05.19.	Társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Transparency International Magyarország Oltalom Egyesület Csányi Alapítvány
2022.05.23.	Egyházügy ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Wesley János Lelkészképző Főiskola Apor Vilmos Katolikus Főiskola Egyházmegyei Katolikus Iskolák Főhatósága Pázmány Péter Katolikus Egyetem Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány
2022.05.25.	Sport ágazati munkacsoportos ülés – 2. alkalom	Magyar Sakkszövetség Magyar Olimpiai Bizottság Magyar Evezős Szövetség



A 4. Kutatás kiemelten vizsgálta a civil szervezeteket, melyek két irányból épültek be a kutatásba: egyrészt, hogy hogyan tájékoztatják a magánszemélyeket az adatigénylésekről, hogyan segítenek az egyes adatigénylésekben, ezzel kapcsolatban milyen adatbázisokat, tudástárat és más, általános jelleggel hasznosítható információt hoztak létre. Másrészt pedig az által, hogy bizonyos civil szervezetek az információszabadság érvényesülésében és az adatigénylések teljesítésében olyan szervezett, állandó tényezőként vannak jelen, hogy a többi korrekciós mechanizmus működését tartósan és rendszeresen befolyásolni is tudják, jelentősen előmozdítva ezáltal az információszabadság későbbi érvényesülését.

A kiemelt civil partnerekre és az együttműködés formájára jelen tanulmány 2.2.3 alfejezete tér ki bővebben.

7.4 Az információszabadságot támogató online tájékoztató portál

A Projekt keretében lehetőség nyílt az információszabadság tématerületével foglalkozó tájékoztató funkciókat ellátó önálló portál fejlesztésére, amelynek elsődleges célja, hogy népszerűsítse az információszabadságot mint alapjogot, valamint hozzájáruljon ahhoz, hogy ez a terület hasonlóan közismert legyen az állampolgárok körében, mint az adatvédelem, amely a Hatóság tevékenységének másik alappillére.

Az információszabadságot támogató online tájékoztató portál nem a NAIH honlapjának tükrözése, hanem egy önálló információszabadsággal kapcsolatos strukturált tudásbázis az alábbi funkciókkal:

- Naprakész információk nyújtása az információszabadság témaköréről, hírekkel, eseményekkel, aktualitásokkal;
- További szakmai anyagok, jogszabályok, döntések és állásfoglalások az információszabadsággal kapcsolatban;
- Interaktív szimulációk, tesztek és tudásanyagok, melyek segítséget nyújtanak az információszabadsághoz kapcsolódó folyamat megértéséhez és alkalmazásához, akár adatigénylői, akár adatkezelői oldalon.
- A portálon 2023. január 1-től a Projekt eredményei (útmutatók, ajánlások, kutatási jelentések) elérhetőek, letölthetőek lesznek.



8 MELLÉKLETEK

8.1 1. számú melléklet - a 4. Kutatás főbb megállapításai és javaslatai

A 4. Kutatás szakértői részéről az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg (egyes esetekben feltüntetve az adott javaslattal összefüggésben a 4. Kutatással kapcsolatos előzetes egyeztetések során a NAIH által kialakított álláspontot is).

	Megállapítás	Javaslat
1.	A közérdekű adat fogalmának módosítása szükséges.	<p>Javasoljuk a közérdekű adat fogalmának módosítását, abban megjelenítve a közpénzfelhasználással összefüggő adatkezelést is, illetve az eddigi „szerv” megjelölés helyett a „szervezet” fogalom alkalmazását.</p> <p>Tekintettel ezen fogalommeghatározás alapvető jelentőségére, abban csak azok a változtatások kerültek átvezetésre, amelyekben a kutatás alapján szélesebb konszenzus mutatkozott. Emellett azonban szükséges lehet a közfeladatot ellátó szervezetek körének pontosítása is, amellyel kapcsolatban a 4. Kutatás maradéktalanul egyetért a 3. Kutatás kapcsolódó megállapításaival. A közfeladatot ellátó szervek körének pontosítása kapcsán azonban az interjúalanyok között szélesebb egyetértés nem alakult ki, így ez egy későbbi, specifikus kutatás alapján lehet meghatározható. Úgyszintén egy későbbi kutatás vizsgálati témája lehet, hogy a közérdekű adatok köre mennyiben határozható meg akár negatív, akár pozitív taxációval, amely szintén hozzájárulhat a fogalom pontosabbá válásához.</p> <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén a jogi szabályozás koherensebbé válhat, elősegítve egységesebb joggyakorlat kialakulását.</p> <p>Hátrány: az alapfogalmak változása a kezdeti időszakban éppen a jogbizonytalanságot erősítheti.</p>
2.	A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére köteles szervezetek, személyek körének meghatározása a gyakorlatban sok esetben nehézségekbe ütközik.	<p>Javasoljuk a közérdekű adatot kezelő szervezet kategóriájának bevezetését.</p> <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén a jogi szabályozás koherensebbé, egyértelműbbé válhat.</p> <p>Hátrány: a fogalom megjelenése rövid ideig jogbizonytalanságot okozhat.</p>
3.	A közérdekből nyilvános adat fogalomnak a közérdekű adat fogalomba történő beolvasztását javasoljuk. A közérdekből nyilvános személyes adatok körének taxatív jellegű meghatározhatósága bizonytalan, és a jelenlegi szabályozás nem foglalkozik az információs szabadság és az általános adatvédelmi rendelet kapcsolatával.	<p>A 4. Kutatás álláspontja szerint mára már megszűntek azok a körülmények, amelyek a közérdekből nyilvános adatok körének külön meghatározását szükségessé tette, ennek fenntartása jelenleg inkább fogalmi bizonytalanságot okoz. A két definíció egybeolvasztása egyszerre szolgálja az Infotv.-nek az Alaptörvénnyel és az uniós joganyaggal való összhangjának erősítését is.</p> <p>Hosszabb távon külön megvizsgálandó a közérdekből nyilvános személyes adatok problémaköre.</p> <p>Javaslatunk szerint azon tevékenységek esetében, amennyiben ezek közvetlenül nem kapcsolódnak közpénzfelhasználáshoz vagy közfeladatok ellátásához, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni.</p>
4.	Az állampolgárok meghatározó része számára idegen az	<p>A szemléletváltás érdekében javasoljuk, hogy</p> <ul style="list-style-type: none">a köznevelésbe beemelésre kerüljenek az információ-szabadsággal kapcsolatos ismeretek;



	<p>információszabadság kérdésköre, nem rendelkeznek azzal kapcsolatban megfelelő ismeretekkel, ezért elengedhetetlen az információszabadsággal kapcsolatos szemléletváltás a potenciális adatkezelői oldalon, amely azonban csak hosszabb távon lehet eredményes. Ugyanakkor a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szélesebb körben történő népszerűsítése, ennek a köztudatba történő beépülése az adatigénylői tudatosság szintjének növekedése által hozzájárulhat az adatigénylések eredményességéhez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a NAIH prioritásként kezelje az információszabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét, amelynek keretében például javasolt, hogy a szélesebb közvélemény tájékoztatásához a NAIH a szakmai tartalmú anyagok mellett közérthetőbb anyagokat is megjelenítsen, illetve a szakmai anyagok kapcsán is készüljenek absztraktok, összefoglalók; • részletesebben kerüljön szabályozásra az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség, de itt is jelentőséggel bír a proaktív közzététel szabályainak módosítása (ideértve a civil szervezetek közérdekű perlési lehetőségét is).
5.	<p>Az információszabadság széles körű érvényesülésének alapját jelenleg elsősorban a releváns jogszabályok képezhetik elsősorban, mivel a szemléletváltás csak hosszabb távon valósulhat meg.</p>	<p>Javasoljuk a jelenlegi szabályozás több pontját érintő, az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát növelő korrekciók megvalósítását.</p>
6.	<p>Az alapelvek alkalmasak lehetnek egyrészt a szabályozás egységének biztosítására, egyfajta szűrőként hozzájárulhatnak a dogmatikai ellentmondásmentességhez, másrészt a kiemelkedő szerepet tölthetnek be a jogalkalmazásban.</p>	<p>Javasoljuk az információszabadság egészét érintő alábbi alapelvek szabályozásban történő bevezetését:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beépített és alapértelmezett információszabadság elve • adatelv • nyilvánosság elve • könnyen hozzáférhető információk elve • azonnali információszolgáltatás elve <p>Az egyedi adatigénylés körében további alapelvek bevezetését javasoljuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • együttműködés elve • költségminimalizálás elve • jóhiszeműség és észszerűség elve
7.	<p>A sajtó és a civil szervezetek kiemelkedő szerepet töltenek be az információszabadság érvényesülésében, ugyanakkor információszabadsággal kapcsolatos fellépéseik hatékonysága nem többletjogokon alapul.</p>	<p>Nem mutatkozik szükségesnek speciális többletjogok biztosítása a sajtó és a civil szervezetek részére az egyedi adatigénylések vonatkozásában, ugyanakkor a közzététel esetében javasoljuk, hogy a civil szervezetek számára teremtsék meg a közérdekű keresetindítás lehetősége a közzétételi kötelezettség sérelme esetén, mivel ez hozzájárulhat az információszabadság hatékonyságának növeléséhez.</p>
8.	<p>Az adatkezelők információszabadsággal kapcsolatos ismereteit, az</p>	<p>Információs tisztviselő kijelölését javasoljuk a legjelentősebb adatkezelők esetében.</p>



	információszabadság érvényesülésének hatékonyságát növelhetné egy erre specializált személy foglalkoztatása.	
9.	Az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága.	<p>Javasoljuk az önértékelési kötelezettség előírását az adatkezelők meghatározott köre esetében.</p> <p>Előny: a tudatosság szintjének emelkedése a FOI by design elv gyakorlati érvényesülésének előfeltétele, a javaslat ezt nagymértékben elősegítené.</p> <p>Hátrány: a közérdekű adatot kezelő érintett szervezetek adminisztrációs kötelezettségeinek emelkedése.</p>
10.	Az információszabadság érvényesülése hatékonyságnövelése érdekében szükséges a proaktív közzététel szerepének növelése, mivel ez az egyedi adatigényléssel összefüggésben induló perek számát is nagymértékben csökkentheti.	Javasoljuk az elektronikus közzétételre köteles szervezetek körét általános jelleggel meghatározni, minden közérdekű adatot kezelő szervezetet kötelezve a közzétételi listákon meghatározott adatok közzétételére azzal, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezetekkel üzleti kapcsolatba kerülő szervezetek esetében a proaktív közzététel az 50 millió forintot elérő értékű szerződések esetében legyen kötelező.
11.	A közzétételi kötelezettség teljesítését és a közzétett adatok áttekinthetőségét egyaránt segítheti a közzéteendő adatok körének csökkentése.	Megfontolásra javasoljuk az általános közzétételi lista egyszerűsítését, rövidítését, és a gazdálkodási adatok tekintetében közzéteendő adatok pontosítását.
12.	A puha és kemény jogkövetkezmények alkalmazása a közzétételi kötelezettség megsértésének szankcionálása révén hozzájárul a közzétételre kötelezett szervezetek jogkövető magatartásához, illetve e szervezetek orientálásához.	<p>Javasoljuk, hogy a közzététel körében a NAIH kemény eszközökkel is rendelkezzen, és a közzétételi kötelezettség vonatkozásában a NAIH a következő esetekben információszabadság hatósági eljárást folytathasson le:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az elektronikus közzétételre köteles szerv az elektronikus közzétételi kötelezettségének a NAIH vizsgálati eljárásban tett felszólítását követően nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget; • az elektronikus közzétételre köteles szervezet mint adatfelelős és az adatközlő között a közzétételre vonatkozó megállapodás nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően került megkötésre; • az elektronikus közzétételre köteles szerv nem készítette el közzétételi szabályzatát, vagy közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak; • nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget nyilvántartási kötelezettségének. <p>Puha szankcióként javasoljuk, hogy a NAIH a részleteiben a jogalkotási munka során kidolgozandó információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatát – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével – hozza nyilvánosságra, illetve már a jelenlegi jogszabályi környezet alapján is jogosult ún. „feketelisták”, vagy éppen pozitív minősítésű adatkezelői listák közzétételére.</p>
13.	A közzététel, s ezáltal az információszabadság egésze érvényesülésének	Javasoljuk, hogy a NAIH az eddigieknél markánsabb szerepet töltsön be a közzététellel kapcsolatos képzés, tájékoztatás vonatkozásában, amely egyebek között kiterjedhet az alábbiakra:



	hatékonyságát erősítheti, ha a NAIH az egyedi közzétételi listák elfogadását támogató magatartást követ.	<ul style="list-style-type: none"> • a közzétételre vonatkozó előírások széles körben történő megismertetésére; • a felmerülő értelmezési kérdések megválaszolása, konzultációs lehetőség biztosítása; • a joggyakorlatok, megoldások elérhetővé tétele; • iránymutatások megjelentetése.
14.	Az egyedi adatigénylések vonatkozásában kiemelkedő jelentőséggel bír az érintettek együttműködése.	Javasoljuk, hogy a szabályozás a jelenleginél részletesebben szóljon az együttműködési kötelezettségről.
15.	Sajátos együttműködési mechanizmus szükséges az adatigénylő által benyújtott adatigénylés pontosítása érdekében, ha az igénylés teljesítésének várható költsége meghaladná a külön jogszabály szerinti mértéket.	Javasoljuk, hogy ha az igénylés teljesítésének várható költsége meghaladná a külön jogszabály szerinti mértéket, akkor az együttműködési kötelezettség sajátos formájaként az adatkezelő köteles legyen egyeztetni az adatigénylővel az igényelt adatok (és eláttal a felmerülő költségek mértékének) lehetséges csökkentéséről. Ha az adatkezelőtől kapott tájékoztatás, illetve a lefolytatott egyeztetés után az adatigénylő fenntartja adatigénylését, azonban a költségtérítés megfizetésére megállapított határidő eredménytelenül eltelik, akkor az adatkezelő az adatigénylés teljesítését megtagadhatná.
16.	A megtagadási okok felülvizsgálata indokolt. E körben visszaélészerű adatigénylés bevezetése mellőzendő, ugyanakkor felmerül az észszerűtlen adatigénylésekre vonatkozó szabályozás megteremtése.	<p>A megtagadási okok felülvizsgálata körében javasoljuk a banktitok speciális helyzetének a többi titokfajtaival kapcsolatban kialakult gyakorlathoz igazdó csökkentését. Javasoljuk továbbá a lehetséges megtagadási okok kiegészítését az információbiztonsági szempontokkal. Javasoljuk a visszaélészerűség helyett a nyilvánvaló észszerűtlenség kategóriájának a bevezetését a megtagadási okok között, a szabályozásban rögzítve, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • az adatigénylésnek a közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles eleget tenni annyiban, amennyiben az adatigénylés észszerűtlen; • a javasolt szabályozás szerint észszerűtlen az adatigénylés annyiban, amennyiben – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó; • az adatigénylés az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető észszerűtlennek; • ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, akkor olyan érdekmérlegelést kell elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére. <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén csökkenti az adatkezelők terheit, miközben érdemben nem eredményezi az információszabadság szintjének csökkenését.</p> <p>Hátrány: a kezdeti időszakban az új rendelkezések megjelenése bizonytalanságot eredményezhet, illetve növelheti az igénylők és az adatkezelők közötti esetleges konfliktusok, viták számát.</p>
17.	Több vonatkozásban nem mutatkozik szükségesnek az egyedi adatigénylésre vonatkozó szabályozás módosítása.	<p>Javasoljuk, hogy érdemi szabályozási változás annyiban történjék az adatigénylés teljesítésének határideje és a költségtérítés körében, hogy a jogalkotó a munkaerőáfordítással kapcsolatos költségigény előterjeszhetőségét a szabályozásból vezesse ki.</p> <p>Pontosítani szükséges továbbá a szabályozást az alábbiak szerint:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az igényelt adatok kereshetőségét biztosító forma megkövetelése, • a betekintéssel történő adatszolgáltatás szabályozása, valamint • az új adat és gyűjteményes listák előállításával kapcsolatos szabályok megalkotása, • az adatkezelő tájékoztatási kötelezettsége, továbbá



		<ul style="list-style-type: none"> a megtagadásakor közölt indoklás garanciális szerepének erősítése körében.
18.	A közérdekű adatokat tartalmazó, közpénzek felhasználásával összefüggő vagy a közfeladatot ellátó szervek által kötelezően közzéteendő szerződések esetében előírható lenne olyan jogszabályi rendelkezés, amely a felek számára kötelezővé teszi az üzleti titokkal érintett részek, rendelkezések megjelölését.	<p>Javasoljuk annak szabályozásban történő megjelenítését, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja; az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna; az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Ezen indoklás javaslatunk szerint bárki számára megismerhető lenne. <p>Előny: a megoldás arra „kényszerítené” a közérdekű adatkezelőket és üzleti partnereiket, hogy a szerződéskötéskor előre átgondolják, mely szerződéses adatok üzleti titokká minősítése lehetséges/indokolt.</p> <p>Hátrány: a szerződéskötéssel együtt járó adminisztratív terhek emelkedése</p>
19.	Bizonytalanság mutatkozik abban a kérdésben, hogy miként alakul a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő számítása azon esetben, ha az adatkezelő elutasító válasza megkésve, a 15 napos határidőn túl kerül közlésre az adatigénylővel.	Javasoljuk annak szabályozásban történő megjelenítését, hogy ha az adatkezelő a teljesítésre nyitva álló határidő lejártát követően tájékoztatja az igénylőt az igény elutasításáról, a keresetindítási határidő a tájékoztatás közlésétől újratezdődik.
20.	A perben eljáró bíróságok meghatározásánál figyelembe veendő az egységes joggyakorlat megteremtésének igénye.	Javasoljuk, hogy minden közérdekű adat megismerése iránti perben a törvényszék járjon el.
21.	Kiemelt jelentőséggel bír a peres eljárás gyorsítása és a megtagadásakor közölt indoklás garanciális jellegének megerősítése a bírósági eljárásokban.	<p>Javasoljuk, hogy az Infotv.-ben kerüljön kimondásra, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> az adatkezelő a perben az igény teljesítése megtagadásakor közölt indokot csak a bíróság engedélyével, akkor változtathatja meg, ha az ezt megalapozó körülmény önhibáján kívül az indok közlését követően jutott tudomására, vagy ha ehhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, és a bíróságnak az indok megváltoztathatóságával kapcsolatos végzése tekintetében külön fellebbezésnek helye nincs; a bíróság jogerős ítélete ellen nincs helye felülvizsgálatnak, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. <p>Javasoljuk továbbá, hogy a Pp. kiegészüljön a közérdekű adatok kiadása iránti per különös szabályaival, amelyek több, a per gyors lefolytatását elősegítő szabályt tartalmaznának.</p>
22.	Nem indokolt, hogy a NAIH formalizált mediációs hatáskörrel rendelkezzen.	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH az általa jelenleg is folytatható, nem formalizált mediációs tevékenységet folytassa, s megfontolandó, hogy a jogalkotó ennek kereteit az Infotv.-ben a jelenleginél markánsabban jelenítse meg.</p> <p>Előny: a NAIH közvetítése mellett hatósági eszközök nélkül is lehetségessé válhat az igénylők és a közérdekű adatot kezelő szervek jogvitáinak kezelése,</p>



		<p>a javaslat emellett erősítheti az igénylők-adatkezelők együttműködését, segítheti a szemléletváltást.</p> <p>Hátrány: a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól.</p>
23.	<p>Elősegítené az információszabadság érvényesülését, ha erősítésre kerülne a NAIH hatósági jogköre.</p>	<p>Javasoljuk, hogy csak korlátozott körben kerüljön bevezetésre a NAIH információszabadság hatósági eljárására vonatkozó szabályozás, figyelembe véve, hogy három területen mutatkozik hatékonyságot növelő korrekciónak a hatósági jogkör egyes (elsősorban bírságot lehetővé tevő) elemeinek a beépítése:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben; b) az egyedi adatigénylések tárgyában hozott jogerős bírósági ítéletek adatkezelő általi teljesítésének elmaradása esetén; c) a NAIH vizsgálatai során, ha a NAIH által megkeresett szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettségének (az adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettség megsértése esetén a NAIH eljárási bírságot szabhatna ki a megkeresettel szemben). <p>Opcióként felmerülhet e körben a NAIH kemény jogkövetkezmények alkalmazására való jogosítványának általánossá tétele is. Ebben az esetben a NAIH az információszabadság területén is elsősorban hatóságként jelenne meg, eljárásait az általános közigazgatási rendtartás szerint folytathatná le, és minden jogsértés esetén jogosult lenne bírságszankció alkalmazására is. Egy ilyen megoldástól ugyan egyfelől a NAIH szerepének, súlyának erősödése lenne várható, azonban ennek az is szükségszerű következménye lenne, hogy a polgári bírások helyett a közérdekűadat-igénylésekkel kapcsolatos jogviták közigazgatási bíróság elé kellene, hogy kerüljenek. Bár ez a megoldás dogmatikailag is megalapozható lenne az információszabadság közjogi, alapjogi jellege miatt, azonban a joggyakorlat eddigi eredményeinek megőrizhetősége és koherens folytatása érdekében ezt a lehetőséget túlzottan radikálisnak tartjuk, így egy vegyes, részben kemény, részben puha eszközökkel élő megoldás bevezetését tartjuk célszerűbbnek. A kutatás alapján megfogalmazott javaslatunkat az is megalapozza, hogy álláspontunk szerint a NAIH jelenleg sem használja ki teljeskörűen a rendelkezésére álló eljárási lehetőségeket (pl. mediációra a hatályos szabályok szerinti vizsgálati eljárásban is lehetősége lenne), így a hatékonyságnövelés kisebb korrekcióval és a meglévő lehetőségek jobb kihasználásával is azonos mértékben elérhető lehet.</p> <p>Előny: a c) pont szerinti javaslat megvalósulása esetén a NAIH fellépései eredményességének, s ezáltal az információszabadság érvényesülése szintjének növekedését eredményezné.</p> <p>Hátrány: a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól, emelkedhet a NAIH-hal szemben indított bírósági eljárások száma.</p>
24.	<p>A NAIH adatkiadási hatáskörének megteremtése nem mutatkozik szükségesnek.</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH számára ne kerüljön megadásra annak lehetősége, hogy ha a Hatóság az adatokat, iratokat bekéri és áttanulmányozza, majd ezt követően megállapítja az adatok részbeni vagy teljes kiadási kötelezettségét, akkor bizonyos feltételek megléte esetén vagy saját mérlegelése alapján az igényelt és rendelkezésre álló adatokat megismerhetővé tehetné.</p>
25.	<p>A NAIH is szerepet vállalhatna a közérdekű adatok kiadása tárgyában lefolytatott perekben meghozott jogerős ítéletek végrehajtása vonatkozásában megmutatkozó problémák kezelésében.</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH bírságotlás révén elősegíthesse a közérdekű adatok kiadását olyan esetekben, amikor ezt jogerős bírósági ítélet előírta, de az adatkezelő ennek ellenére nem teljesítette az ítéletben foglaltakat, azzal, hogy e fellépés hatékonyságának biztosítása és a bírósági ítéletek végrehajtásának általános szabályaitól történő kellő elválasztás érdekében a NAIH a bírság megfizetésére az adatkezelő vezetőjét kötelezhetné.</p>



26.	A NAIH-nak támogatnia kell az adatkezelőket.	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH az adatkezelők támogatása céljából készítsen és tegyen elérhetővé</p> <ul style="list-style-type: none"> • konkrét megoldásokra javaslatot tevő közzétételi, eljárási útmutatókat; • mintaszabályzatokat (pl. minta közzétételi szabályzatot); • minta formanyomtatványokat. <p>Továbbá javasoljuk, hogy fokozottabban éljen a hatályos jogszabályok által lehetővé tett közvetlen kapcsolattartási lehetőségekkel (szóbeli konzultáció, mediáció).</p>
27.	A NAIH puha szankciói is alkalmasak lehetnek az adatkezelők orientálására.	<p>Javasoljuk, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • a NAIH készítsen és tegyen közzé kommunikációkat, statisztikát arról, melyik szervek magaslanak ki vagy maradnak le az adatigénylések teljesítésében, e körben javasolva a NAIH részére történő adatkezelői adatszolgáltatási kötelezettség kiterjesztését, • a NAIH tájékoztassa a nyilvánosságot az információszabadság területén álláspontja szerint legjobban és legkevésbé jól működő adatkezelőkről.
28.	A NAIH szervezeti struktúrája kihatással lehet az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátására.	<p>Javasoljuk annak megfontolását, hogy a NAIH elnökének munkáját két elnökhelyettes segítse, és az egyik elnökhelyettes megbízást kapjon az információszabadsággal kapcsolatos elnökhelyettesi teendők ellátására, amely szervezeti megoldástól várható az információszabadság presztízsének növekedése, az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátása feletti koordináció erősödése.</p>
29.	A NAIH-on belüli információáramlás elősegítené, hogy hatékonyabban tudják teljesíteni az információszabadsággal kapcsolatos feladatokat.	<p>Javasoljuk az alábbiakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a már jelenleg is létező hírlevél (NAIH News) további fejlesztése; • az informatív értekezletek rendszeressé tétele; • képzési rendszer kialakítása.
30.	Előnyöket hordozna a NAIH és az információszabadság terén aktív civil szervezetek közötti együttműködés.	<p>Javasoljuk a NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés intézményesítését, a kapcsolatok erősítését, ezen belül például együttműködési megállapodások megkötését.</p>



9 JEGYZÉKEK

9.1 Ábrajegyzék

1. ábra: A Projekt logikai felépítése	6
2. ábra: A Projekt tevékenységei és összefüggései	8
3. ábra: A NAIH Projektszervezetének szervezeti ábrája	9
4. ábra: Az EX ANTE Kft. - HBH Kft. konzorcium projektszervezeti ábrája	10
5. ábra: A Projekt során közreműködő civil szervezetek	11
6. ábra: A négy alkalmazott kutatás és fókuszai	14
7. ábra: A kutatások során alkalmazott kutatási módszerek és eszközök	15
8. ábra: Az önkormányzatok digitális jelenlétének színvonala	18
9. ábra: Önkormányzatok honlapelemzésének eredménye – a közzététel helye	19
10. ábra: Önkormányzatok honlapelemzésének eredménye – a közzététel módja	19
11. ábra: A közzététel megfelelősége közzétételi listák szerint	20
12. ábra: Az önkormányzatok attitűdje – online kérdőív alapján	22
13. ábra: Indexálás módszertana és eredménye	23
14. ábra: Indexpontok megoszlása kategóriák szerint	24
15. ábra: Összesített indexpontszám országra vetítve	24
16. ábra: Központi közigazgatás honlapelemzésének eredménye	32
17. ábra: Központi közigazgatás vizsgálata – közzététel szervtípusok szerint	32
18. ábra: Központi közigazgatás – próba-adatigénylés eredményei	34
19. ábra: Központi közigazgatás – online kérdőíves felmérés eredményei	34
20. ábra: A közzététel helye	43
21. ábra: A közzététel elérhetősége és tartalmának relevanciája	44
22. ábra: A próba-adatigénylés eredményei (N=1000)	45
23. ábra: Próba-adatigénylés eredményei szervtípusonként	46
24. ábra: Az elkötelezettség szerinti csoportok szervtípusok szerinti bontásban N=599	47
25. ábra A Projekt során elkészített útmutatók ajánlások	57

9.2 Táblázatjegyzék

1. táblázat: A kutatások megvalósítása során elvégzett adatfelvételek száma	15
2. táblázat: Az önkormányzati próba-adatigénylés eredményei	21
3. táblázat: Összefoglaló táblázat a Projekt rendezvényeiről	69
4. táblázat: Összefoglaló táblázat – Szakmai rendezvények I.	70
5. táblázat: Összefoglaló táblázat – Szakmai rendezvények II.	72
6. táblázat: összefoglaló táblázat – Tájékoztató-felkészítő roadshow	73
7. táblázat: Ágazati munkacsoportok	75



