



Összefoglaló jelentés döntéshozók részére

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. november 30.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.0	2022. július 19.	A dokumentum NAIH véleményezésre átadva
v1.1	2022. szeptember 7.	NAIH vélemények átvezetése korrektúrák
v1.2	2022. szeptember 26.	NAIH vélemények ismételt átvezetése letisztított
v.1.3	2022. szeptember 27.	Szakmai lektorálás:
v2.0	2022. november 30.	Továbbfejlesztett verzió:
v2.1	2022. december 12.	Továbbfejlesztett verzió vélemények átvezetése
v2.2	2022. december 20.	Végleges verzió

1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	2
1.1	Verziókövetés	2
1.2	Tartalomjegyzék.....	2
2	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	4
2.1	A projekt célja és az eredménytermékek bemutatása.....	4
2.2	Állapotanalízis, avagy látélet az információs szabadság gyakorlati érvényesüléséről	6
2.3	A kutatás legfontosabb megállapításai.....	9
2.3.1	Jogi, szabályozási garanciák	9
2.3.2	Hatékonytágot növelő egyéb intézkedések, eszközök	19
3	AJÁNLÁSOK AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELESE CÉLJÁBÓL – JOGI, SZABÁLYOZÁSI GARANCIÁK	22
3.1	Az Infotörvény módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatok	22
3.1.1	Alapelvek.....	22
3.1.2	Fogalom-meghatározásokkal kapcsolatos javaslatok	23
3.1.3	A közérdekű adat-igénylések teljesítésének akadályaira vonatkozó előírások	25
3.1.4	Proaktív információs szabadság – a közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó rendelkezések.....	27
3.1.5	A közérdekű adatok megismerése iránti igényre vonatkozó rendelkezések	30
3.1.6	Szervezeti garanciák	31
3.1.7	A NAIH hatósági hatásköreinek kiterjesztése	33
3.1.8	Bírósági jogorvoslattal összefüggő módosítások	35
3.1.9	Költségtérítés	36



3.2	Ágazati jogszabályokra vonatkozó jogalkotási javaslatok	37
3.2.1	A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok az információszabadság szempontjából.....	37
3.2.2	A közpénzből nyújtott támogatások átláthatóságának növelése	37
3.2.3	A környezetvédelmi törvény és az Infotörvény összhangja	37
3.2.4	A nemzeti vagyonról szóló törvényt érintő javaslatok.....	38
3.2.5	Az állami, önkormányzati háttérű alapítványok.....	38
3.2.6	Köztisztviselési státuszszabályozás	39
3.2.7	Az önkormányzatok átláthatóságával kapcsolatos jogalkotási javaslatok.....	39
3.3	A Tromsø-i Egyezmény implementációjához kapcsolódó jogharmonizációs javaslatok.....	40
4	AJÁNLÁSOK AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE CÉLJÁBÓL – EGYÉB INTÉZKEDÉSEK, ESZKÖZÖK.....	44
4.1	Intézményi garanciák	44
4.2	Anyagi garanciák, tárgyi feltételek biztosítása	46
4.2.1	A kutatás során megfogalmazott adatkezelői és adatigénylői javaslatok.....	46
4.2.2	Kormányzati átláthatóságot biztosító központi platform	47
4.3	Tájékoztatás, edukáció, szemléletformálás.....	50
4.3.1	Társadalmi edukáció.....	55
4.3.2	Együttműködések hatékonyságának növelése	56



2 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2.1 A projekt célja és az eredménytermékek bemutatása

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

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt (a továbbiakban: Projekt) kedvezményezettjeként a Hatóság ezért célul tűzte ki az információszabadsághoz fűződő alkotmányos jog magyarországi érvényesülésének átfogó, tudományos alaposágú feltérképezését, továbbá a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását.

A Projekt az információszabadság hazai és nemzetközi gyakorlatát négy célterület-specifikus kutatás, valamint nemzetközi benchmark elemzés keretei között vizsgálta. Ezek célja a közzétételi kötelezettségek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylések teljesülésének, valamint az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak a feltárása, továbbá a gátló tényezőknek és az ezek ellen történő fellépést segítő eszközöknek az azonosítása volt.

Az egyes kutatások fókuszai a Projekt tervezése során élesen elhatárolásra kerültek, egyrészt célcsoport, másrészt az eltérő kutatási fókusz szerint. 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: Infotörvény) alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságával kapcsolatos kötelezettségek megvalósulását, illetve gyakorlati érvényesülését vizsgálták.

Az első, a második és a harmadik Kutatás célcsoport-specifikus:

- Az **Első Kutatás** vizsgálta az **önkormányzati nyilvánosságot, ezen kutatás esetében teljeskörűségről beszélhetünk, hiszen** mind a 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 **Második Kutatás** vizsgálta a **központi közigazgatás** nyilvánosságát, ami alatt az Infotörvény 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; a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljeskörűen bevonásra kerültek, valamint mintavételes eljárással a kutatás alapsokaságát képezték a tankerületek; az igazságszolgáltatás szervei (bírótság, ügyészség), a Magyar Államkincstár (MÁK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) alárendelt szervei kivételével a központi hivatalok, kórházak, valamint Magyarország külföldi képviseletei.¹
- A **Harmadik Kutatás** az előző két kutatás célcsoportjába nem tartozó, **közigazgatáson kívüli, de közpénzzel gazdálkodó és/vagy közfeladatot ellátó egyéb szervezetek** nyilvánosságát vizsgálta. Ezen kutatás célcsoportjába tartoztak például az állami költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények, a köztulajdonban levő gazdasági társaságok, az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványok, a közttestületek, illetve minden olyan szervezet, amely a központi vagy 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

¹ 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 mintavételei útján képviseltették magukat a kutatási mintában.



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.²

A **Negyedik Kutatás fókuszában** az információs szabadság 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 Projekt első szakmai szakaszában kutatási irányonként részletes kutatási tervek és az azokat megalapozó célterület-specifikus helyzetelemzések készültek. Az egyes helyzetelemzésekben megfogalmazott problémafelvetésekhez igazodóan kerültek kidolgozásra a részletes kutatási tervben összegzett kutatási kérdések és hipotézisek, amelyek meghatározták a kutatások későbbi menetét.

A Projekt második szakmai szakaszában a részletes kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint megfogalmazott kutatási kérdésekre és hipotézisekre figyelemmel kerültek végrehajtásra a műszaki leírásban meghatározott primer adatfelvételek és elemzések. Ennek eredményeit és tapasztalatait a négy kutatási célterület esetében külön-külön elkészült kutatási jelentések foglalják össze.

A kutatások során az információs szabadsággal összefüggő kötelezettségeket és azok teljesítési gyakorlatát mind a négy célterület-specifikus kutatás **holisztikus megközelítésben** vizsgálta. A kutatók a kutatás során a közérdekű adatok nyilvánosságával és megismerhetőségével összefüggő **kötelezettségek három szintjét** különítették el a hatályos szabályozásra, mindenképp az Infotörvényben foglaltakra figyelemmel:

- A **nyilvánosság** és az adathozzáférés **első szintjét** a közfeladatot ellátó szervek által **önkéntesen teljesített általános tájékoztatás** képezi. Az általános tájékoztatás egyrészt a jó kormányzás elvének megfelelően érvényre juttatja azt a követelményt, hogy a közfeladatot ellátó szervek a közzétételre irányuló kötelezettségükön túlmutatóan is tegyék nyilvánossá a birtokukban lévő, közérdeklődésre számot tartó adatokat, illetve tájékoztassák a közvéleményt a működésükkel kapcsolatos információkról. Másrészt az adatnyilvánosság tájékoztatáson alapuló elősegítését az Infotörvény 26. § (1) bekezdése és 32. §-a is előírja.
- A nyilvánosság **második szintjét** a közfeladatot ellátó szerveket a jogszabályok kötelező előírása alapján terhelő **proaktív közzétételi kötelezettség** képezi. A közzétételi kötelezettség teljesítését az **általános, a különös és az egyedi közzétételi listák** segítik elő és annak szabályait az Infotörvény mellett számos ágazati jogszabály is részletezi. Az önkéntesség ugyanakkor a proaktív közzététel rendszerében is megtalálható, hiszen az egyedi közzétételi listák részben a közfeladatot ellátó szervek saját elhatározáson alapuló, vagyis nem tisztán jogszabályi kötelezettségből fakadó, rendszeres közzétételi gyakorlatát támogatják.
- A nyilvánosság **harmadik szintjét** a közérdekű adatok, valamint a közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló **egyedi adatigénylések** teljesítése jelenti.

Az első, a második és a harmadik 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.

² Ez a kutatás vizsgálta továbbá az Infotörvény 26. § (3) bekezdés alapján átláthatóságra kötelezett szervezeteket, a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő szolgáltatást nyújtó szervezeteket (kötelező közszolgáltatók, úgymint hulladékszállítás, kéményseprés, szennyvízszippantás, vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás), a más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervezeteket (monopolszolgáltatók, úgymint a postai, a villamos-energia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítói).



A Projekt keretében az első, a második és a harmadik 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-adatigénylés:** 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;
- **Mélyinterjúk:** 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: munkacsoporti megbeszélések, szakmai rendezvények.**

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

A Kutatás során alkalmazott primer adatfelvételek eredményeit az Összefoglaló tanulmány tartalmazza részletesen.

A kutatásokhoz kapcsolódva **útmutatók, ajánlások** is készültek, melyek elsősorban horizontálisan az információszabadság 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 különálló tanulmány ismerteti.

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

A fenti tevékenységeket részletesen az Összefoglaló tanulmány 8. fejezete foglalja magában.

2.2 Állapotanalízis, avagy láttelek az információszabadság gyakorlati érvényesüléséről

Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság egymással összefüggő, ám egyszermind egymástól elkülönülten érvényesülő alapvető jogok. A két alapjog egymás reciprokaként is értelmezhető. A polgárokat megillető információs önrendelkezésnek az a lényege, hogy a polgárt a személyes adataival összefüggésben megillető jogok a lehető legszélesebb körben kell érvényesüljenek annak érdekében, hogy a hatalom a polgárok privátszférájának minél kisebb részéhez férjen hozzá. Ezzel szemben a polgárokat a közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános adatokkal összefüggésben megillető hozzáférési jogosultság azt hivatott biztosítani, hogy a közhatalom működék átláthatóan. Ez akkor valósul meg, ha a közérdekű adatokat, valamint a közérdekből nyilvános adatokat bárki könnyen és szabadon megismerheti. A két egymáshoz kapcsolódó alapvető jog rendeltetése tehát az, hogy a polgárt a törvények által szűken meghatározott esetkörrel leszámítva átláthatatlanná tegye, a közhatalmat pedig, szintén szűken vett törvényi kivételektől eltekintve átlátható működésre ösztönözze.



Az Alkotmánybíróság is ezt az összefüggést hangsúlyozta, amikor kifejtette, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának célja az állami működés átláthatóságának, polgárok általi ellenőrizhetőségének biztosítása, amelynek indokolatlan korlátozása magára a demokratikus jogállamiságra is veszélyt jelent.³ A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, az állami szervek nyilvánosság előtti működése „a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája”. A nyilvánosság próbája nélkül az állam a „polgáraitól elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná és „kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”⁴

Az információszabadság gyakorlati érvényesülése meglehetősen **ellentmondásos folyamatokkal** jellemezhető. A kezdetek egészen a korábbi, 1949-es Alkotmány 1989. évi átfogó módosításáig, vagyis a rendszerváltoztatásig nyúlnak vissza, ekkor került sor a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog alkotmányos meghatározására. Ezt követte a közérdekű adatok megismerésének – a személyes adatok védelmével együtt – önálló törvényben történt szabályozása 1992-ben, majd az információszabadság érvényre juttatásáért felelős parlamenti ombudsmani tisztség tényleges létrehozása 1995-ben. A kezdeti lépéseket a közkeletű elnevezéssel üvegzszeb-szabályozásnak nevezett, 2003-ban bevezetett törvényi rendelkezések elfogadása követte.⁵ Az üvegzszeb-szabályozás visszaszorította a közpénzből gazdálkodó szervezetek körében az üzleti titokra történő hivatkozás lehetőségét, egyszersmind előírta az ebbe a körbe tartozó szerződések alapvető adatainak a nyilvánosságra hozatalát. Újabb két év elteltével, 2005-ben jelent meg az elektronikus információszabadságot szabályozó törvény, amely egyes közérdekű adatokra vonatkozóan elektronikus közzétételi kötelezettséget írt elő.⁶ Vagyis a rendszerváltoztatást követő mintegy másfél évtized alatt megszülettek az információszabadság sarokpontjait jelentő legfontosabb szabályok és intézményi megoldások. Ennek a folyamatnak a részeként kialakultak a közérdekű adatoknak és a közérdekből nyilvános adatoknak mind a kérelemre, mind pedig a közfeladatot ellátó szervek által proaktívan, közzététel útján biztosított megismerésének a jogi keretei.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény túllépett a korábbi Alkotmány által kialakított szabályozási kereteken, ugyanis nemcsak a közérdekű adatok megismerhetőségét határozta meg alapvető jogként, de a közpénzekre vonatkozó önálló alkotmányos rendelkezések körében is átláthatósági követelményeket írt elő. Ezeket a vívmányokat egészíti ki az Infotörvény, amely az Alaptörvénnyel egy időben vált alkalmazandóvá. Az Infotörvény egyesíti a közérdekű adatok kérelemre történő és közzététel alapján megvalósuló megismerhetőségének korábban két különálló törvényben szabályozott rendjét.

A rendszerváltoztatástól az Alaptörvény hatályba lépéséig eltelt időszakban az információszabadság érvényre jutása szempontjából három kiemelkedő jelentőségű esemény – ezek: az információszabadságra vonatkozó első törvényi szintű szabályozás megalkotása, illetve az adatvédelemért és az információszabadságért felelős ombudsman intézményének a létrehozása (1), az üvegzszeb szabályozás bevezetése (2), valamint az Alaptörvény életbe léptetése (3) – kapcsán érdemes utalni a hatalom önkorlátozó lépéseire. Ezt a három csomóponti jelentőségű szabályozási, illetve intézményépítési fejleményt akár az információszabadság három legfontosabb mérföldkövének is nevezhetjük. E mérföldkövek teljesülését a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapvető jognak az Alkotmányban történt szabályozása tette lehetővé. E három mérföldkö lényege tehát az volt, hogy a hatalom a kormányzattól független intézményrendszer kialakításával, a széleskörben érvényesülő alapvető jogok garantálásával, valamint a saját működésére és gazdálkodására vonatkozó adatok széles körének a megismerhetővé tételével a polgárok javára korlátozta a saját mozgásterét.

Az Alaptörvény és az Infotörvény hatálybalépése egyrészt betetőzte az információszabadság jog- és intézményfejlődésének első szakaszát. Az ekkortól datálódó újabb szakasz első jelentős intézményépítési fejleménye a korábbi parlamenti ombudsmant felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság létrehozása volt. Másrészt az Alaptörvény és az Infotörvény

³ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [53]

⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.

⁵ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény információszabadság szempontjából lényeges rendelkezéseinek zöme előbb a Polgári Törvénykönyvbe, majd az Infotörvénybe épültek be.

⁶ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény rendelkezései az üvegzszebszabályozáshoz hasonlóan később beépültek az Infotörvénybe.



szabályozási szempontból azáltal is újdonságot jelentett, hogy miközben az ekkor létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságra vonatkozó rendelkezéseket a sarkalatos, vagyis az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő törvényhozási tárgykörök közé sorolta, addig magát az alapvető jogot egyszerű többséggel megalkotható törvények közé utalta. A 2013. évtől a megelőző időszakot jellemző jogalkotói döntésekkel ellentétes irányú, illetve hatású folyamatok is megfigyelhetők, amelyek a jogszűkítést célzó vagy azt eredményező beavatkozásokban öltöttek testet. Ezek lenyomata nemcsak az Infotörvényben található meg, hanem számos ágazati jogszabályban is.⁷

A **magyar szabályozás** összességében nemzetközi összehasonlításban is egyértelműen **előremutató**, sőt, egyes vonatkozásaiban kiemelkedőnek mondható. A felügyeleti szervek teljesítményének növelése és a jogorvoslati megoldások hatékonysága érdekében ugyanakkor további jog- és intézményfejlesztésre van szükség, amint azt a jelentésben később részletesen kifejtik. A Projekt az Infotörvény **gyakorlati alkalmazásának** vizsgálata során rendkívül **nagyarányú tájékoztatlanságot** tárt fel az adatkezelőket terhelő kötelezettségeket illetően, ami a tudatosságnövelés érdekében **szükséges további szabályozó és egyéb állami beavatkozásokat** indokol.

A kutatás a teljes körűség elvének érvényre juttatása érdekében összesen 3210 települési és területi önkormányzatra, 198 központi közigazgatási szerve, valamint 932, az információszabadságra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó egyéb szervezetre terjedt ki.

1. Az önkormányzatok információszabadság teljesítménye körében a kutatás az alábbi megállapításokra jutott:

- a. Az önkormányzatok 31 százaléka egyáltalán nem teljesíti a törvényen alapuló közzétételi kötelezettségét;
- b. A saját honlappal rendelkező önkormányzatok 45 százalékának a honlapján nem találhatóak meg a közzétételi kötelezettség alá eső adatok;
- c. Az önkormányzatok mindössze 1 százaléka teljesíti „magas színvonalon” a közzétételi kötelezettségét, miközben 75 százalékuk „közepes” színvonalnál alacsonyabb minőségben tesz eleget a közzétételi kötelezettségének;
- d. A közzétételi kötelezettség alá eső adatkörök közül a gazdálkodási adatok 68 százaléka, a működési adatoknak pedig 75 százaléka nem volt elérhető, vagy helytelen formában került közzétételre, egyedül a szervezeti és személyzeti adatok terén volt jellemző a közzététel közel 60 százalékos arányú megfelelése;
- e. A hat kérdésből álló próba-adatigénylést az önkormányzatoknak mindössze a 20 százaléka teljesítette az Infotörvény előírásainak megfelelően, miközben, a helyhatóságok közel fele nem válaszolt a kérdésekre (hallgatásos megtagadás), további 15–20 százalékuk pedig megtagadta a válaszadást.

2. A központi közigazgatás szervezeteinek információszabadság teljesítménye körében a kutatás az alábbi megállapításokra jutott:

- a. A központi közigazgatás szervezeteinek kétharmada a törvényi előírások szerint teljesíti a közzétételi kötelezettségét és mindössze 12 százalék azoknak a szervezeteknek az aránya, amelyek nem vagy nem releváns tartalommal teljesítik a közzétételi kötelezettséget;
- b. Szemben az igazságszolgáltatási és a rendvédelmi szervezetekkel, valamint a megyei kormányhivatalokkal, amelyek esetében 100 százalékos vagy ahhoz közelítő arányban jellemző a törvényi előírásoknak megfelelő közzétételi gyakorlat, a minisztériumok esetében a törvényi megfelelés arány nulla százalék körüli, ami abból következik, hogy kizárólag a www.kormany.hu felületen 'közérdekű adatok' elnevezéssel elérhető keresőfelület áll

⁷ A teljesség igénye nélkül utalunk egyebek mellett az úgynevezett „számlaszintű adatigénylést” kodifikáló 2013. évi XCII. törvényre, a többek között szerzői jogok védelmére alapított megtagadási okot bevezető és az összegtartó korlátozása nélküli költségtérítés megállapítását megengedő 2015. évi CXXIX. törvényre, valamint az adóitók fogalmát az addigiaknál szélesebb körben alkalmazni rendelő 2016. évi C. törvényre. A folyamat egyik legnyilvánvalóbb eleme az Alaptörvény közpénzügyi nyilvánosság körében trendfordulót eredményező Kilencedi Módosítása volt.



rendeletre, amely ugyan részben az Infotörvény 1. számú melléklete szerinti elnevezéseknek megfelelő szűrést is lehetővé tesz, ellenben az egyes tárcák által közzétett adatokat ömlesztve és sok esetben öletszerűen teszi megismerhetővé;

- c. A központi közigazgatás szervezeteinek 90 százaléka legalább részben teljesítette a próba-adatigénylésben foglalt adatkéréseket, elutasítás, illetve hallgatás mindössze a vizsgált szervezetek 6 százaléka esetében volt megfigyelhető.

3. Az információszabadságra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó (közigazgatáson kívüli, de közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó) egyéb szervezetek információszabadság teljesítménye körében a kutatás az alábbi megállapításokra jutott:

- a. Az információszabadságra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó egyéb szervezetek 63 százaléka nem teljesíti a közzétételi kötelezettségét;
- b. Az információszabadságra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó egyéb szervezetek 58 százaléka semmilyen formában nem reagált a próba-adatigénylésre („hallgatásos megtagadás”) és e szervezeteknek mindössze a 8 százaléka teljesítette az adatkéréseket;
- c. A „hallgatásos megtagadás” az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványok 70 százaléka esetében és a közpénzből gazdálkodó egyéb szervezetek 80 százaléka esetében fordult elő, de a köztulajdonban álló gazdasági társaságok (45 százalék) és a köztesületek (31 százalék) körében is magas volt.

A Projekt részeként elvégzett online kérdőíves kutatások megállapításai ugyanakkor a válaszadók nagy többségének esetében visszaigazolták az adatkezelők elvi elköteleződését az információszabadság iránt. Vagyis azokban az esetekben, mikor a jogkövető magatartás hiánya nem, vagy csak elhanyagolhatóan kis részben szándékos ellenállásból fakad, a **jogtudatosításnak, tájékoztatásnak óriási a szerepe.**

A Projekt azt is megerősítette, hogy a proaktív közzétételt az **önkéntes teljesítésen alapuló jogkövetést ösztönző és a jogsértéstől visszatartó garanciákkal célszerű** hatékonyabbá tenni. A javaslatok között a proaktív közzététel hatékonyságát célzó javaslatok is megtalálhatóak.

A Projekt itt ismertetett kutatási eredményeiből megállapíthatóan a **közfeladatot ellátó szervek többségének az információszabadság teljesítménye jelentős fejlesztésre szorul**, igaz, az információszabadság más-más részterületeit érintően. Erre is tekintettel az alábbiakban összegezzük azokat a kutatási javaslatokat, amelyek a szükséges jogalkotási feladatok teljesülése esetén érdemben hozzájárulhatnak a jogfejlesztéshez.

2.3 A kutatás legfontosabb megállapításai és ajánlásai

2.3.1 Jogi, szabályozási garanciák

A Projekt eredményeként megfogalmazott jogalkotási javaslatokat az alábbi három csoportra bontottan ismertetjük:

- I. az Infotörvény egyes rendelkezéseit érintő jogalkotási javaslatok;
- II. az átláthatóságra vonatkozó egyéb, például az Infotörvényhez kapcsolódó végrehajtási szabályok, vagy ágazati jogszabályok módosítására irányuló javaslatok;
- III. jogharmonizációs kötelezettségből fakadó jogalkotási javaslatok a Tromsø-i Egyezmény rendelkezéseinek a hazai jogba történő maradéktalan átültetése érdekében.

A jogalkotási javaslatokat követően ismertetjük az információszabadság társadalmi-kulturális elfogadását fejlesztő, az attitűd- és szemléletformálást elősegítő javaslatokat (IV. csoport).



Az Infotörvény módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatok

I/1.

Az alapelvek kodifikálása

Az Infotörvény nem szabályozza az információszabadság alapelveit, az ezekre történő áttételes utalás kizárólag az Infotörvény célját meghatározó rendelkezésben található. Ugyanakkor a tudomány és a jogalkalmazói gyakorlat kialakította a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlásának az alapelveit, amelyeket célszerű megjeleníteni az Infotörvényben. Az alábbi alapelvek kodifikálását javasoljuk:

- i. beépített és alapértelmezett információszabadság elve;
- ii. könnyen hozzáférhető információk elve;
- iii. azonnali információszolgáltatás elve;
- iv. a célhoz kötöttség elve (a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére vonatkozó jog gyakorlása körében);
- v. az adatközpontú megközelítés elve;
- vi. a nyilvánosság elve;
- vii. az Infotörvény elsőbbségének az elve;
- viii. az adatigénylések teljesítésére vonatkozóan az együttműködés elve, a költségminimalizálás elve, a jóhiszeműség elve, a rendeltetésszerű joggyakorlás elve és az észszerűség elve.

I/2.

Alapvető fogalmak meghatározása

Bár az információszabadsághoz kapcsolódóan a meghatározó jelentőségű fogalmak értelmezése terén a jogalkalmazó szervek előremutató és töretlen gyakorlatot alakítottak ki, a fogalmi egyszerűsítés és pontosítás, valamint a transzparencia szintjének javítása érdekében célszerű egyes fogalmak tartalmát a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel felülvizsgálni. Az alábbi fogalmi pontosításokat javasoljuk:

- i. A közérdekű adat törvényi fogalmának módosítása olyan módon, hogy
 - a. a definíció kiterjedjen a „közpénzhasználattal összefüggő” adatkezelésre;
 - b. a jelenlegi fogalom meghatározás egyik központi elemét képező „közfeladatot ellátó szerv” kifejezést a „szervezet” kifejezés váltsa fel;
 - c. a kötelező közszolgáltatókat és a monopolszolgáltatókat is fedje le a fogalom meghatározás;
 - d. a közfeladatot ellátó szerv fogalma terjedjen ki a közfeladat ellátását átvevő szervezetekre is.
- ii. Az adatkezelő fogalma helyett az adatgazda fogalmának a bevezetése.
- iii. Az új adat előállításának meghatározása a 13/2019. (IV. 8.) AB határozatban foglaltakra figyelemmel.

I/3.

A közérdekűadat-igénylések teljesítésének akadályaira vonatkozó előírások

A közérdekűadat-igénylések teljesítésének akadályait célszerű egységes szemlélettel és átfogóan szabályozni, törvényerőre emelve a jogalkalmazás újabb eredményeit, vagyis az Alkotmánybíróság, a bíróságok, valamint a NAIH által a joggyakorlatban az Infotörvény hatályba lépése óta eltelt



évtizedben kialakított követelményeket. A jelenleg a törvényi alapot nélkülöző tényállások kodifikációja mellett célszerű a mentesülési okokat különválasztani a megtagadási okoktól.

i. Megtagadási okok

- a. Az adatigénylés teljesítésének megtagadását lehetővé tévő védendő érdekek (Infotörvény 27. § (2) bekezdés) közé célszerű lenne felvenni az adatkezelő alapvető biztonsági igényeit érintő körülményeket. Fontos leszögezni, hogy ez a megtagadási ok sem válhat a korlátozás parttalanul alkalmazható eszközévé, hiszen erre az új megtagadási okra is vonatkoznának az Infotörvény 27. § (2) bekezdésében meghatározott megtagadási okokkal szemben támasztott követelmények, így mások mellett a konkrét megtagadási ok törvényi meghatározottsága, az érdekmérlegelés kötelezettsége, a megtagadási ok megszorító értelmezésének a követelménye és az alapvető jog korlátozásával szemben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott feltételek.
- b. Az üzleti titokra vonatkozó szabályozás mintájára további titokkategóriák, így különösen a pénz- és tőkepiaci titok, a befektetési titok, a pénztártitok, a banktitok, a biztosítási titok, valamint a hivatási titokkategóriák (pl. ügyvédi titok, orvosi titok, egyházi személyt megillető titoktartás) szabályozása azzal, hogy
 - az újonnan szabályozott titokkategóriák, egyezően az üzleti titok körében jelenleg érvényesülő követelményekkel, kizárólag akkor szolgálhatnak a nyilvánosság tényleges korlátozásának alapjául, ha a titok tárgyát képező információ megismerése aránytalan sérelmet idéz elő, vagyis a megtagadás mércéje a hatályos szabályozás és az annak talaján kialakult jogalkalmazói gyakorlat által támasztott követelményekkel összhangban kell álljon;
 - célszerű a közérdekű adatnak és a közérdekből nyilvános adatnak minősülő titkok szabályozása körében utaló rendelkezéssel megteremteni a logikai kapcsolatot;
 - célszerű megvizsgálni, hogy az üzleti titoknak minősülő vagy üzleti titkot tartalmazó iratrész zártan történő elkülönítésének és az ehhez kapcsolódó, nyilvánosan elérhető indokolási kötelezettségnek az előírása előrelépést jelentene-e, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó, ehhez hasonló szabályozási megoldás nem élvezhet elsőbbséget az Infotörvényben foglalt előírásokkal;
 - tartalmi követelmények előírásával célszerű megelőzni azt, hogy pusztán formalitásokra szorítkozzék az arra vonatkozó érvelés, hogy a zártan kezelt adatok nyilvánosságra hozatala miatt és milyen módon okozna aránytalan sérelmet az érintettnek;
 - törvényi szinten érdemes rendezni és elhatárolni a titokgazda és az adatkezelő felelősségét és a követendő eljárásrendet arra az esetre, ha az üzleti titok az Infotörvény 27. § (3) bekezdése alá esik és a titokgazdától eltérő adatkezelő birtokában van az üzleti titoknak minősülő, vagy üzleti titkot tartalmazó adat.
- c. A Tromsø-i Egyezményben foglaltak mintájára célszerű a „nyilvánvaló észszerűtlenség” mint megtagadási ok bevezetése azzal, hogy
 - akkor észszerűtlen az adatigénylés, ha – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó;
 - az adatigénylés kizárólag az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető észszerűtlennek;
 - ha a megtagadás tekintetében mérlegelési jogköre van az adatkezelőnek, akkor olyan érdekmérlegelést kell elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására.



- d. A számlaszintű adatigénylésre vonatkozó szabályozást (Infotörvény 30. § (7) bekezdés) célszerű kivetelni.

ii. Mentésülési okok

- a. Célszerű az új adat előállítás mint mentesülési ok meghatározása a 13/2019 (IV. 8.) AB határozat által meghatározott követelményekre figyelemmel.
- b. A nyilvánvaló észszerűtlenség mint megtagadási ok szabályozásával összefüggően célszerű az egy naptári éven belül ismételt előterjesztett adatigénylésre vonatkozó szabályozást (Infotörvény 29. § (3a) bekezdés) kivetelni.
- c. Az Európai Unió valamely szervével vagy más európai uniós tagállammal lefolytatandó konzultáció körében pontosításra van szükség annak érdekében, hogy megszűnjék az Infotörvény és a 1049/2001 EK rendelet szerinti szabályozás közötti ellentmondás: a konzultáció kizárólag akkor legyen kötelező az érintett európai uniós szervvel az adatok kiadhatóságáról, ha nem egyértelmű az adatkezelő számára, hogy a kért adat kiadható-e vagy sem. Jogszabályi szinten lenne célszerű tisztázni a konzultációs kötelezettség megsértésének következményeit és a konzultáció keretében várt válasz beérkezésére nyitva álló határidő kérdését az egyértelmű szabályozás hiányából fakadó anomáliáknak a kiküszöbölés érdekében, jelenleg ugyanis a konzultációra történő hivatkozással parttalanul el lehet húzni az adatigénylés teljesítésére nyitva álló kötelezettséget, sőt, a kötelező konzultáció szándékos elmulasztásával akár szabotálni is lehet az adatnyilvánosságot.

I/4.

Proaktív információs szabadság – a közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó rendelkezések

i. A proaktív közzététel megerősítése

- a. Az elektronikus közzétételre irányuló kötelezettséget érdemes olyan módon előírni, hogy az főszabályként minden közfeladatot ellátó szervezetre (értsd: minden olyan szervezetre, amely közérdekűadat-igénylés teljesítésére is köteles) vonatkozzék, szűk kivételi kör meghatározásával.
- b. A kivételi kört – az Alkotmánybíróság 3/2018 (IV. 20.) AB határozatában foglalt követelmények tiszteletben tartásával – célszerű akként meghatározni, hogy az olyan szervezeteket, amelyeknek jogszabály előírása folytán nem kötelesek honlappal rendelkezni és ténylegesen nem is rendelkeznek honlappal, ne terhelje közzétételi kötelezettség azzal, hogy
- a támogatásban részesített társasház vagy magánszemély, valamint
 - a közfeladatot ellátó szervezettel üzleti kapcsolatba kerülő szervezetek esetében meghatározott összeg (pl. 50 millió forint) alatti szerződések

akkor se tartozzanak az elektronikus közzétételi kötelezettség körébe, ha történetesen rendelkeznek honlappal, mivel az esetükben elegendő, ha a támogatást nyújtó szervezet oldaláról megvalósul az elektronikus közzététel.

- c. Megfontolandó továbbá a közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetéseknek a szerződés szövegének a közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítéséhez kötése azzal, hogy ez a szabály nem az Infotörvény, hanem a közpénzek felhasználására vonatkozó jogszabályi rendelkezések körében – például az államháztartásról szóló törvényben, a nemzeti vagyonról szóló törvényben, illetve ezek valamelyikéhez kapcsolódó rendeleti szintű joganyagban – nyerhetne elhelyezést.



ii. Technikai peremfeltételek meghatározása, egységes szakrendszer

- a. A közzétételi kötelezettség teljesítésére vonatkozó különféle részletszabályokat célszerű lenne egységesíteni, különösen a közzététel formátumára, a közzétételi egységekre és a közzététel helyére vonatkozóan.
- b. Ehhez az Infotörvény egyes rendelkezéseinek (pl. 30. § (2) bekezdés, 34. §) a módosítása mellett a rendeleti szintű szabályanyag (a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet, valamint a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) kormányrendelet) felülvizsgálata is szükséges.
- c. Technikai minimumként az elektronikus közzétételnek a nyitóoldalról történő közvetlen elérhetőségét, az integrált közzétételt, az adatok kereshetőségét és másolhatóságát, a dokumentumok letölthetőségét, valamint azt lenne célszerű előírni, hogy amennyiben a közérdekűadat-igénylés teljesítésére elektronikus útvonal („link”, vagyis URL-cím) megadásával kerül sor, úgy annak gépileg szerkeszthetőnek és másolhatónak kell lennie.
- d. Az elektronikus közzététel egységes szakrendszerének céljaira az Egységes Közadatkereső Rendszer volna alkalmas, a gyakorlatban azonban nem tölti be ezt a funkciót. Helyi önkormányzatok esetében a központilag biztosított ASP szolgáltatásba jól integrálható lenne az önkormányzati honlapok „közérdekű adatok” fül egységes kialakítása és informatikai támogatása.

iii. A közzétételi listák tartalmi felülvizsgálata

- a. Az általános közzétételi lista esetében az elfogadása óta eltelt idő hossza (több mint tíz év) önmagában indokolja a felülvizsgálatot, hiszen egyes közzeendő adatok időközben elavultak, értelmüket veszítették.
- b. Ezen túlmenően is indokolt az egyszerűsítés és a pontosítás egyebek mellett a közzétételi egységek részletes tartalma, a közzététel elvárt formája, a nem releváns adatkörök jelölési kötelezettsége, illetve az ehhez kapcsolódó indokolási kötelezettség körében.
- c. Az általános közzétételi lista egységének szükségtelen megbontása nélkül indokolt a differenciált közzététel bevezetése, hiszen például a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény hatálya alá tartozó közzétételre kötelezett szervezetek esetében az általános lista számos közzétételi egysége értelmezhetetlen.
- d. A közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetéseknek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez kötése is a közzétételi lista felülvizsgálatát igényli, különös tekintettel a szerződés és annak módosításai, mellékletei, kiegészítései stb. szövegszerű közzétételére vonatkozó kötelezettség bevezetése esetén.
- e. A közzétételi egységek felülvizsgálatának célszerűen ki kellene terjednie a nyilvános vagyonyilatkozatok általános közzétételi listába foglalására, ebben a körben egyes, jelenleg nem közzétételi kötelezettség alá eső vagyonyilatkozatok egyedi közzétételi listába foglalásának a lehetősége is felmerül.
- f. A különös és az egyedi közzétételi listák esetében elsőrendűen az egyes ágazati jogszabályokban található előírások összhangjára kell törekedni.
- g. Az ágazati előírások felülvizsgálata során célszerű figyelemmel lenni az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. konzorciuma által végzett, „Jogszabályban rögzített közadatokat tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata” című kutatási projekt várható eredményeire is.

- h. Célszerű véget vetni a közzétételi kötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetén jelenleg érvényesülő következmény nélküliségnek. Ezt két, hatásában egymást kölcsönösen erősítő módosítás egyidejű bevezetésével tartjuk elérhetőnek:
- egyrészt a NAIH hatósági és szankcionálási jogkörét ki kell terjeszteni a közzétételi kötelezettségek teljesítésére is azzal, hogy a mulasztás lehetséges jogkövetkezményei közé fel kell venni a visszatartó erővel bíró pénzbírság kiadásának lehetőségét is;
 - ennek bevezetése esetén külön rendelkezni kell arról is, hogy a NAIH által kirótt bírságra az általános közigazgatási rendtartás rendelkezései legyenek-e irányadóak, vagy sui generis eljárási szabályokat célszerű-e bevezetni;
 - másrészt a Skóciában és Észtsországban is érvényesülő megoldás mintájára megfontolni annak az elvnek az érvényre juttatását, miszerint a közzétételi kötelezettség tekintetében bárki alanyi jogon jogosult az igényérvényesítésre;
 - így a polgárok, ha valamely kötelezően közzéteendő adatot nem érnek el az erre kötelezett szervezet közzétételi listájában, akár bíróságon is érvényesíthetnék az információs szabadsághoz fűződő alapvető jogukat;
 - elképzelhetőnek tartjuk azt a megoldást is, amely ezt a közérdekű keresetindítási jogot az állampolgároknak nem, ellenben a sajtó és a civilszféra szerveinek megadná.

I/5.

A közérdekű adatok megismerése iránti igényre vonatkozó rendelkezések

- i. Az adatigénylés pontosítására irányuló felhívás (Infotörvény 28. §) esetén az annak teljesítésére rendelkezésre álló határidő hosszát és a pontosítás tartamának az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőhöz való viszonyát szabályozni szükséges azzal, hogy a javaslatunk értelmében legfeljebb ötnapos pontosítási határidő meghatározása indokolt és ez a tartam nem számít be a teljesítési határidőbe.
- ii. A pontosítás kapcsán szabályozni szükséges, hogy az annak elmaradásából származó kockázatokat az adatigénylő viseli, vagyis ilyen esetben az adatkezelő az eredeti, az adatigénylő szerint nem kellően pontos adatigénylést kell elbírálja.
- iii. Amennyiben az Infotörvény alapján a nyilvánosság korlátozásának helye van és erről egy másik szervet kell nyilatkoztatni, javasolt a válaszadási határidő szabályainál ezt figyelembe venni.
- iv. Célszerű annak előírása, hogy az adatigénylő által megkeresett szervezet, ha maga nem adatkezelő, akkor legyen köteles tájékoztatást nyújtani arról, hogy az igényelt adatok mely szervezet kezelésében és hol lelhetőek fel (lásd Tromsø-i Egyezmény 5. cikke).

A közérdekűadat-igénylésnek az adatok betekintés útján történő megismerése lehetővé tételével történő teljesítését célszerű lenne kiterjeszteni azzal, hogy ezt a lehetőséget alapvetően akkor lenne szabad alkalmazni, ha az adatigénylő ahhoz kifejezetten hozzájárul.

I/6.

Szervezeti garanciák

- i. Információs jogi tisztviselők kinevezése
 - a. Az adatvédelmi tisztviselő mintájára a közfeladatot ellátó szervezeteknél célszerű információs jogi tisztviselőt kinevezni, aki elsősorban felelősséget viselne a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog hatékony érvényesüléséért. Az információs jogi tisztviselő pontos feladatait az Infotörvényben, illetve az abban foglalt



felhatalmazó rendelkezésén alapuló belső szabályzatban – ez lehet közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának, illetve a munkáltató vezetőjének az intézkedése is – lenne célszerű meghatározni.

b. Az információs jogi tisztviselő fontosabb feladatai közé tartozhatna:

- a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények és a közzétételi kötelezettség teljesítése terén jogi állásfoglalást és tájékoztatást nyújt a közérdekű adatot kezelő szervezet döntési joggal rendelkező vezetői részére;
- folyamatosan figyelemmel kíséri és ellenőrzi a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírásokat, így különösen a jogszabályok és belső szabályzatok, utasítások érvényesülését;
- a közzétételi kötelezettség teljesítésében, valamint a közérdekűadat-igénylések megválaszolásában közreműködő dolgozók közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos ismereteinek bővítése és az ezzel kapcsolatos tudatosságnövelés;
- rendszeres időközönként vizsgálja a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jognak az adott közfeladatot ellátó szervezeten belül történő érvényesülését;
- felügyel arra, hogy ne sérüljön az adatigénylőnek a közérdekű adat megismerésére vonatkozó joga;
- koordinálja az egyedi adatigénylések tartalmi értékelését és elbírálását;
- együttműködik a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos eljárások lefolytatására jogosult szervekkel és személyekkel, így különösen kapcsolatot tart a NAIH-hal, szükség esetén a bírósággal az eljárások elősegítése érdekében;
- közreműködik a közfeladatot ellátó szervezet közzétételi szabályzatának, az egyedi adatigénylések teljesítésének a rendjét meghatározó szabályzat és az önértékelési szabályzat megalkotásában;
- koordinálja a közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzat szerinti önértékelését;
- évente legalább egyszer beszámol a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjének a szervezet információs szabadság-teljesítményéről;
- nyilvántartást vezet és juttat el a NAIH-nak az elutasított egyedi adatigénylési kérelmekről, az elutasítások indokairól és az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott bírósági határozatok és az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások nyilvántartását.

c. Az információs jogi tisztviselő függetlenségének és szakmai kapacitása megóvásának az érdekében a tisztségét más hasonló feladattal nem célszerű összevonni. Külön mérlegelés tárgyát kell képezze az adatvédelmi tisztviselő és az információs jogi tisztviselő feladatainak egyazon dolgozóra bízása, hiszen bár kézenfekvőnek tűnik a kétféle alapjogi viszony, vagyis az adatvédelem és az adathozzáférés felelősségi köreinek az összevonása, előfordulhat, hogy ebben a megoldásban a már bejáratos adatvédelmi tisztviselő (*data protection officer, DPO*) nem hagyná kibontakozni vagy akár el is nyomná az újfajta jogintézményt.

ii. Célszerű önértékelési eszköztár létrehozása és differenciált bevezetése azzal, hogy bármely közfeladatot ellátó szervezet alkalmazhatja magára nézve az önértékelési eszköztárat, viszont az eszköztár alkalmazása csak egyes, kiemelt szervezetek esetében lenne kötelező.

iii. Az önértékelési eszköztár egyebek mellett azt a célt szolgálná, hogy felmérje az adott szervezet információs szabadság teljesítményét és feltárja azokat a területeket, amelyeken a



szervezetnek fejlődnie, erősödnie kell a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog hatékonyabb érvényesítése érdekében.

- iv. A NAIH kezdeményező és felügyeleti jogokat gyakorolna az önellenőrzési eszköztár használata kapcsán:
- sablonok és modell dokumentumok kidolgozásával ösztönözné a közfeladatot ellátó szervezeteket önellenőrzési eszköztár alkalmazására;
 - azon szervezetek esetében, amelyekre nézve az önellenőrzés elvégzése kötelező, meggyőződne az önellenőrzési kötelezettség teljesítéséről;
 - mind a kötelező, mind a fakultatív önellenőrzés körében meghatározott időközönként megvizsgálná az önellenőrzés eredményeit és megállapításait;
 - szükség esetén cselekvési terv és / vagy egyéb intézkedés elfogadására hívná fel az önellenőrzés eredményeként hiányosságot vagy hibát feltáró szervezetet az információszabadság teljesítmény megerősítése érdekében;
 - cselekvési tervet dolgozna ki az erre felhívás alapján nem hajlandó szervezet részére;
 - felügyelné a cselekvési terv megvalósítását, szükség szerint utó vagy ismételt önellenőrzésre hívná fel az érintett szervezetet;
 - az eljárásában feltárt megállapítások alapján javaslatot tesz vagy felszólít önellenőrzés lefolytatására.

I/7.

A NAIH hatósági hatásköreinek kiterjesztése

- A közzétételi kötelezettség súlyos megszegése, valamint az adatkezelőket terhelő éves jelentési kötelezettség elmulasztása esetére a visszatartó erővel bíró bírság kiszabásának lehetőségét is magában foglaló szankcionálási hatáskört célszerű telepíteni a NAIH-hoz azzal, hogy ennek eljárási alapjai (Ákr. vagy sui generis) külön megfontolást igényelnek.
- Ismételt vagy súlyos jogsértés esetén a NAIH kezdeményezhetné az érintett szervezet javára közpénzből származó támogatások folyósításának a felfüggesztését a jogsértés megszűntetéséig.
- Ismételt vagy súlyos jogsértés esetén a NAIH kezdeményezhetné a munkáltatói jogkör gyakorlójánál a felelős vezetők szankcionálását (fegyelmi eljárás megindítása, munkáltatói intézkedés megtétele, stb.).
- A NAIH a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülésével összefüggésben indított hatósági eljárás során a jelenlegihez képest észszerűen rövid válaszadási határidő biztosításával hívhatná fel az adatkezelőt nyilatkozat megtételére, amely kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén visszatartó erővel bíró mértékű eljárási bírságot szabhatna ki a hallgatásával, illetve késlekedésével az eljárás eredményes lefolytatását megnehezítő vagy megghiúsító közfeladatot ellátó szervre.
- A teljesítés elmaradása vagy nem megfelelő volta esetén nagyobb publicitás biztosítása és ehhez kapcsolódóan a NAIH által vezetett kötelezett „fekete lista” létrehozása és kommunikálása.
- Megfontolandó lehet továbbá, hogy ha a közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetés a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez kötődne, akkor a NAIH feladata legyen annak igazolása, hogy a közzététel megtörtént.
- Éves jelentési kötelezettség az adatigénylésekről, az adatelv és a teljeskörűség elve érvényre juttatása mellett azzal, hogy mulasztás esetén a NAIH szankcionálási lehetőséget kapna.



I/8.

Bírósági jogorvoslattal összefüggő módosítások

A kutatás a bíróság előtt történő igényérvényesítéssel összefüggésben három javaslatot fogalmazott meg.

- i. A közérdekű adat kiadására irányuló perek tartozzanak a törvényszékek első fokú hatáskörébe és ezek a perek legyenek tárgyi költségmentesek. E javaslat megvalósítását megelőzően azonban további vizsgálatokat szükséges végezni annak megállapítása érdekében, hogy hány darab ügyet érintene a bírósági hatáskör változása. A hatáskörváltozás a bíróság összterhelését nem érinti, hiszen elviekben amennyivel növekedne a törvényszékek ügyterhelése, annyival csökkenne a járásbíróságok ügyterhelése (zéró összegű játszma). Mivel a törvényszék előtti perlés többlet terhet róhat a felperesre, figyelemmel az ügyvédkényszerre, akár még a hatáskörváltozásból fakadó eltántorító hatással is számolni kell, ami végsősoron a bírósági ügyteher csökkenését vonhatja maga után. Jelenleg azonban nem áll rendelkezésre az első fokon járásbírósági hatáskörben elbírált információszabadság perek számára vonatkozó adat. Mivel a hatáskörváltozás az adatigénylői oldal terhelését is érintheti, hiszen a törvényszékek eljárásában ügyvédkényszer érvényesül, ami drágább perlést eredményez és ezáltal joghoz jutási (access to justice) akadályt idézhet elő, ennek ellensúlyozása érdekében érdemes megvizsgálni a költségmentesség bevezetésétől remélhető komparatív előnyöket.
- ii. Szélesíteni szükséges a közérdekű igényérvényesítési (actio popularis) lehetőséget olyan módon, hogy
 - a. a NAIH ne kizárólag egyedi jogsértések, hanem rendszerszintű átláthatósági problémák, hiányosságok vagy rosszgyakorlatok esetén is jogosult legyen a bíróság előtt pert indítani a normaszegések orvoslására;
 - b. a sajtó szervezetei és a civil szervezetek számára, illetve esetlegesen minden természetes személy és minden jogképes szervezet számára biztosítani kellene a közérdekű keresetindítás lehetőségét a közzétételi kötelezettség teljesítésének elmaradása esetére.
- iii. A bírói jogorvoslati eljárás felgyorsítása – különös tekintettel a végrehajtásra – az információ „romlékonysága” miatt alapvető érdek lenne. Ebben a körben a perlési határidők (pl. a keresetlevél megvizsgálásának határideje, az érdemi ellenkérelem előterjesztésére és az első tárgyalás tűzésére rendelkezésre álló határidő, a tárgyalás elhalasztása esetén rendelkezésre álló határidő stb.) észszerű és arányos rövidítésén túl egyebek mellett a bizonyítási teher arányosabb, a felek fegyveregyenlőségét jobban kifejezésre juttató elosztása, valamint az alperesként eljáró közfeladatot ellátó szervek esetleges rosszhiszemű, az alapjog érvényesítését súlyosan akadályozó pervitelének a jelenleginél szigorúbb szankcionálása merülnek fel. Figyelemmel ugyanakkor az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/1616. számú törvényjavaslatban foglalt, e tárgykört érintő rendelkezésekre, a közérdekű adat kiadására irányuló perek határidejét érintő korrekcióra a kutatás nem tesz javaslatot.

I/9.

Költségtérítés

Arra figyelemmel, hogy a 2022. évi XXVIII. törvény alapjaiban módosította a költségtérítésre vonatkozó szabályokat és megteremtette az Infotörvény és a Tromsø-i Egyezmény rendelkezései közötti összhangot, ezen a területen nincsenek további javaslatunk.



Ágazati jogszabályokra vonatkozó jogalkotási javaslatok

II/1.

A normavilágosság érdekében a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat nevesíteni célszerű a közérdekűadat-igénylés és a közzétételi kötelezettség teljesítésére köteles alanyi körben mint közfeladatot ellátó szervezetet.

II/2.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szervezeti hatályát (1. § b) pont) célszerű lenne kiterjeszteni az állam vagy önkormányzat által létrehozott alapítványra, úgyszintén az ilyen alapítvány részvételével működő gazdasági társaságra, továbbá az államháztartási körbe tartozó, illetve az azon kívüli köztestület tulajdonában levő gazdasági társaságra.

II/3.

A proaktív információszabadság erősítése az általános közzétételi lista jelenleginél sokkal hatékonyabb alkalmazását igényelné, amit elősegítené az, ha létrejönne az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társasági részesedések központi nyilvántartása.

II/4.

A nemzeti vagyonról szóló törvény hatályát célszerű lenne kiterjeszteni a nemzeti vagyon terhére rendelt alapítványra, ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat is. Az alapító személye is kerüljön be a névjegyzékbe jogállásának, vagyis annak a feltüntetésével, hogy az alapító államháztartási körbe tartozik-e, illetve annak megjelölésével, hogy a rendelkezésre bocsátott vagyon közpénznek, nemzeti vagyonnak minősül-e. Mivel az alapítványokról vezetett közhiteles nyilvántartásból az állami, önkormányzati háttérű alapítványok köre jelenleg nem válogatható le, így az ilyen alapítványok elkülönítése és azonosítása nem lehetséges. A javasolt módosítás nélkül az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványok azonosítása továbbra sem lesz lehetséges.

II/5.

A széttagolt köztestületi szabályozás háttér-normáját jelenleg a 2006. évi LXV. törvény (Köztestületi Törvény) egyetlen szakasza jelenti. A Köztestületi Törvény ugyanakkor nem tekinthető egységes köztestületi kódexnek, és ebből a hiányból fakadóan teljességgel esetleges és heterogén, hogy az egyes létesítő törvények hogyan rendelkeznek az adott köztestületre vonatkozó alapvető követelményekről. Ezek a hiányosságok alapvetően befolyásolják a köztestületi kezelésben lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, valamint a köztestületeket terhelő közzétételi kötelezettség érvényesülését és kikényszeríthetőségét.

II/6.

Az önkormányzati képviselőtestületi ülések nyilvánosságának biztosítására vonatkozó különféle törvényi rendelkezések (Mötv. és az Infotörvény) nincsenek összhangban egymással, különösen a zárt ülésekkel és – részben ehhez kapcsolódva – az információk nyilvánosságával kapcsolatban, ami pedig egyértelmű zavart okoz a jogalkalmazás során.



A Tromsø-i Egyezmény implementációjához kapcsolódó jogharmonizációs javaslatok

Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményét (a továbbiakban: Tromsø-i Egyezmény) a 2009. évi CXXXI. törvény hirdette ki. A Tromsø-i Egyezmény Magyarországon 2020. december 1-jén lépett hatályba, így az a magyar jogrendszer részévé vált. A Tromsø-i Egyezmény alapján Magyarország is köteles megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés terén érvényesüljenek a Tromsø-i Egyezményben foglalt követelmények.⁸ A jogharmonizáció érdekében szükséges jogalkotási feladatokat a Tromsø-i Egyezmény hatályba lépésnek napjáiig meg kellett volna tenni.⁹ Mivel azonban a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó magyarországi jogszabályi rendelkezések zöme összhangban van a Tromsø-i Egyezmény által előírtakkal, számottevő jogalkotási mulasztás nem történt. A jogharmonizáció terén még fennálló elmaradások megszüntetése érdekében elsőrendűen az alábbi területeken szükséges az Infotörvény rendelkezéseinek a felülvizsgálata, illetve a kiegészítése:

- i. az adatigénylőnek a megismerni óhajtott adat azonosításához nyújtandó adatkezelői segítség (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 1. pont)
- ii. a közérdekűadat-igénylésnek az igényelt adatot ténylegesen birtokló adatkezelőhöz történő áttétele, illetve az adatigénylőnek ebben a tárgyban nyújtandó tájékoztatás (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 2. pont)
- iii. a nyilvánvalóan észszerűtlen adatigénylés elutasításának a lehetővé tétele (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 5. pont)
- iv. kisebb mértékben a közérdekűadat-igénylés anonimitása (Tromsø-i Egyezmény 4. cikk 2. pont)

2.3.2 Hatékonyságot növelő egyéb intézkedések, eszközök

Az alábbi intézkedések, eszközök a jogalkotási javaslatok mellett, vagy azokon túlmutatóan ismertetik a kutatás során feltárt intézményi, tárgyi (technikai), valamint edukációs, attitűdformálást elősegítő javaslatokat. A jogszabályi előírások megváltoztatása önmagában nem növeli a jogkövetésre való hajlandóságot, ezért a Kutatás eredményeként megfogalmazott jogalkotási javaslatok még maradéktalan megvalósulásuk esetén sem fogják az egyes szervek információszabadság teljesítményének számottevő javulását előidézni. A helyes jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében az adatkezelő szervezeteknek szervezett személetformáló képzésekre, valamint a potenciális adatigénylők körébe végzett jogtudatosításra, továbbá a megfelelő szervezeti reformokra is szükség van.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság mint támogató szervezet

A Hatóság hatásköreinek kiterjesztésén túl a szervezet kultúrája, a szervezeten belüli humánerőforrás-kapacitás mértéke is kihatással lehet az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátására. Az alábbiakban azokat az intézményi működésre vonatkozó kutatási megállapításokat vesszük sorra, amik a Hatóság szervezeti kultúrájának fejlesztésén, valamint más, érintett intézményekkel való együttműködésének fejlesztésén keresztül segítik elő az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát.

- Vízió, misszió vagy stratégia megfogalmazása
- Támogató szervezeti arculat hangsúlyozása a NAIH kommunikációjában
- Évente megrendezésre kerülő információszabadsággal kapcsolatos konferencia az információs jogi tisztviselők számára
- Társadalmi szerepvállalás, edukációs feladatok erősítése

⁸ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 2.

⁹ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 3.



- Szervezeti specifikáció: „VIP kapcsolattartó” kijelölése a nagyméretű vagy speciális jogállású szervezetek esetében.
- Intézményesített együttműködés az információszabadság területén működő civil szervezetekkel

Az átláthatóságot és hatékonyságot növelő tárgyi feltételek biztosítása

- Megfelelő IT eszközök, internet és információs csatornák biztosítása különösen a kisebb és/vagy kapacitáshiánnyal működő szervezeteknél;
- Információkat, jogszabályokat, esetfeldolgozásokat, a már elkészült tudásanyagot (útmutatók, kézikönyvek, ajánlások) tartalmazó, információcserét és tesztelést is lehetővé tevő interaktív online portál létrehozása;
- A kormányzati átláthatóságot biztosító központi és egységes portál létrehozása, amely egy központi adatbázisban kötelező közzétételre, adatközlésre, keresésre és adatigénylésre is alkalmas.

Az információszabadság, mint alapvető jog jobb érvényesítéséhez mind az adatigénylői, mind pedig az adatkezelői oldalon komoly változásokra van szükség: az adatkezelők felkészültségének és elkötelezettségének javítása, az állampolgárok jogtudatosságának erősítése egyaránt elengedhetetlen, akárcsak az érintett szereplők közötti hatékony együttműködés kialakítása.

Adatkezelői oldal humán kapacitásainak fejlesztése

- Információs jogi tisztviselő kinevezése és képzése mellett (l. fent I.6 Intézményi garanciák):
- Megfelelő létszámú és felkészültségű humán erőforrás biztosítása;
- Tudásátadás, személetformálás támogatása:
 - Általános, közérthető, gyakorlatorientált útmutatók, kiadványok, hírlevél készítése az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségekről, jó gyakorlatokról;
 - Ágazatspecifikus ajánlások, útmutatók készítése;
 - A jogértelmezést és jogalkalmazást segítő iránymutatások, állásfoglalások online platformjának fejlesztése – a Kutatási projekt keretében Online tájékoztatási portál folyamatos frissítése, tartalomfejlesztése;
 - Tudásátadó események, fórumok szervezése;
- Az önellenőrzés, önértékelés támogatása – a beépített információszabadság (FOI by design) elvének érvényesülése;
- Szakemberképzés (külső szakmai támogatás bevonása).

Társadalmi edukáció az állampolgárok tudatosságának növelésére

- Az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek beépítése a köznevelésbe;
- Az állampolgárok közérthető tájékoztatása:
 - Tájékoztató kampányok, kommunikációs mini-kampányok szervezése;
 - Közérthető útmutatók, tájékoztató anyagok készítése és népszerűsítése;
 - Az adatigénylések elősegítése, pl. adatigénylési űrlapminta létrehozásával és közzétételével;
 - Közérthető periodika¹⁰ készítése és/vagy rendszeres sajtótájékoztató szervezése.

Együttműködések javítása, hatékonyságának növelése

- A lakossági tájékoztatás és az együttműködés kiszélesítése (a részvételi alapú, párbeszédre épülő kommunikációs formák előnyben részesítésével);

¹⁰ Megfontolandó, hogy a NAIH indítson egy szakmai kiadót és folyóiratot.



- Az egyedi adatigénylések esetén az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség jelenleginél részletesebb szabályozása, a proaktív közzététel szabályainak módosítása;
- Széles körű együttműködés kialakítása a témában jártas és tapasztalt civil szervezetekkel;
- A célcsoportba tartozók közötti információ- és tapasztalatcsere ösztönzése.

A Projekt keretében elkészült útmutatók, kiadványok:

- Átláthatósági kézikönyv
- Adatközlő kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá?
- Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat
- A költségtérítés szabályozása és gyakorlata
- Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány
- Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához
- Adatszolgáltatási mátrix – avagy ki kicsoda az információszabadság terén?”
- Önellenőrzést támogató „compliance” útmutató



3 AJÁNLÁSOK AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE CÉLJÁBÓL – JOGI, SZABÁLYOZÁSI GARANCIÁK

Az egyes alapjogok érvényesülése szempontjából alkotmányjog-dogmatikailag megkülönböztetjük a jogi garanciákat, az intézményi biztosítékokat és az anyagi, tárgyi feltételeket. A jelen összegző jelentésben is ezt a felosztást követve fejtjük ki a kutatás során megfogalmazott javaslatokat.

A fejezet három fő részből áll: az első része a fejezetnek az Infotörvényre vonatkozó jogszabálmódosítási javaslatokat részletezi, míg a második rész az Infotörvényen kívüli más, úgynevezett ágazati jogszabályokra irányuló módosítási javaslatokat tartalmazza. A harmadik részben a jogharmonizációs kötelezettségből fakadó jogalkotási feladatokat ismertetjük.

Az információszabadság hatékonyabb érvényesülése érdekében szükség van a releváns jogszabályok módosítására, ezért javasoljuk a jelenlegi szabályozás több pontját érintő, az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát növelő korrekciók megvalósítását a következők szerint.

3.1 Az Infotörvény módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatok

3.1.1 Alapelvek

Az Infotörvény nem szabályozza az információszabadság alapelveit, az ezekre történő áttételes utalás kizárólag az Infotörvény célját meghatározó rendelkezésben található. Ugyanakkor a tudomány és a jogalkalmazói gyakorlat kialakította a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlásának az alapelveit, amelyeket célszerű megjeleníteni az Infotörvényben. A szabályozni javasolt alapelvek nemcsak elvi-elméleti jelentőséggel bírnak, de az egységes jogalkalmazást is előmozdítják, továbbá hozzájárulnak a dogmatikai ellentmondás-mentességhez.

Mivel az Infotörvényben szabályozni javasolt alapelvek egytől egyig a gyakorlatban kialakult és állandósult megoldásokat, illetve a NAIH, a bíróságok és az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeket jelenítenek meg, ezek kodifikálása illeszkednék az Infotörvényt érintő jogalkotás korábban meghatározó hagyományaihoz, hiszen az olyan, alapvető jelentőségű szabályok, mint amilyen a döntést megalapozó adatok megismerhetősége, szintén a joggyakorlatból kerültek áttemelésre.

Javasoljuk az információszabadság egészét érintően az alábbi alapelvek kodifikálását:

- beépített és alapértelmezett információszabadság elve (FOI by design);¹¹
- könnyen hozzáférhető információk elve;
- azonnali információszolgáltatás elve;
- a célhoz kötöttség elve (a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére vonatkozó jog gyakorlása körében);
- az adatközpontú megközelítés elve;
- a nyilvánosság elve;
- az Infotörvény elsőbbségének az elve;

Az egyedi adatigénylések teljesítését érintően az alábbi alapelvek kodifikálását javasoljuk:

- együttműködés elve;
- költségminimalizálás elve;
- jóhiszeműség elve;
- rendeltetésszerű joggyakorlás elve;
- észszerűség elve.

Az alapelvek kodifikálása a NAIH és a bíróságok huzamos ideje érvényesülő azon jogalkalmazási gyakorlatának a törvényerőre emelésére hivatott, miszerint a közérdekű adat kiadása csak az

¹¹ Ez az alapelv többek között a szerződések nyilvánosságra hozatalának előkészítésében (személyes adatok, különböző titokfajták külön kezelése és indokolása), valamint az adatkezelők önértékelési és teljesítményértékelési kötelezettségében nyilvánulna meg.



Infotörvényben foglalt valamely feltétel fennállása esetén tagadható meg, mivel a megismerési igények elbírálására az Alaptörvény és az Infotörvény rendelkezései az irányadók, ezért az Infotörvény rendelkezésein túlmutató tény kizárólag akkor bírna jelentőséggel, ha annak megfelelőjét az Infotörvény is megismerési korlátként nevesítené. Ehhez hasonló jelentőségű tételként mondta ki a bíróság azt is, hogy a közérdekű adat megismerése iránti igény bíróság előtti érvényesítése az Infotörvény 31. § (1) bekezdése alapján par excellence alapjogi igényérvényesítés. Az igény érvényesítése az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének végrehajtását szolgáló Infotörvény alapján valósul meg.¹²

3.1.2 Fogalom-meghatározásokkal kapcsolatos javaslatok

Bár az információszabadság meghatározó jelentőségű fogalmainak értelmezése terén a jogalkalmazó szervek előremutató és töretlen gyakorlatot alakítottak ki, a fogalmi egyszerűsítés és pontosítás, valamint a transzparencia szintjének javítása érdekében célszerű egyes fogalmak tartalmát a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel felülvizsgálni. Az alábbi fogalmi pontosításokat javasoljuk.

A közérdekű adat fogalmának módosítása

A közérdekű adat törvényi fogalmának módosítása olyan módon, hogy

- a. a definíció terjedjen ki a „közpénzhasználattal összefüggő” adatkezelésre

Az Alaptörvényi kilencedik módosítása eloldani látszik a közpénz fogalmát a közfeladattól. A kilencedik módosítás révén az Alaptörvény 39. cikkébe beillesztett új (3) bekezdés kiegészítette a közpénz alkotmányos definícióját. Az új fogalom meghatározás értelmében az állam bevétele, kiadása és követelése számít közpénznek. Az eddigi alkotmánybírói gyakorlat – ebben kulcsfontosságú szerepe van a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatnak – a közfeladatra, közfeladat-ellátásra visszavezetve értelmezte a közpénz fogalmát. Az Alkotmánybíróság 3258/2022. (VI. 3.) határozata azonban megtörte az eddig egységes jogértelmezést azáltal, hogy az állam által közbeszerzési eljárás keretében juttatott forrást onnantól kezdve nem tekinti közpénznek, hogy a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő azt az alvállalkozónak átadja. A közpénz fogalmának Alkotmánybíróság általi értelmezésében tapasztalható elmozduláson túl az Alaptörvény szövegének egységessége is megbomlott a 39. cikkhez a kilencedik módosítással illesztett (3) bekezdésnek köszönhetően. Az Alaptörvény 39. cikkének (3) bekezdése ugyanis kizárólag az államot nevesíti, miközben az Alaptörvény „Közpénzek” címet viselő fejezetén belül a 38. cikk (1) bekezdés a nemzeti vagyon meghatározásánál elkülönítetten említi az államot és a helyi önkormányzatot. Ráadásul a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény is a nemzeti vagyonkörbe sorolja az államvagyonon túlmenően az önkormányzatok vagyonát is, lásd e törvény 1. §-ának (2) bekezdését. Bár az Alaptörvény 39. cikkének (3) bekezdéséhez fűzött indokolás nem hagy kétséget afelől, hogy a helyi önkormányzat bevétele, kiadása, követelése is közpénz, az új normaszöveg jelenleg mégsem hézagmentes, sőt, a nemzeti vagyonra vonatkozó, imént hivatkozott törvényi szabályozással is ellentmondásban áll.

- b. a jelenlegi fogalom meghatározás egyik központi elemét képező „közfeladatot ellátó szerv” kifejezést a „szervezet” kifejezés váltsa fel

A NAIH és a bíróságok a gyakorlatban egyaránt kiterjesztően értelmezik a közfeladatot ellátó szerv fogalmát, sőt, bizonyos megszorításokkal a jogalkotó is széles értelemben használja ezt a fogalmat például azáltal, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. §-a az állami vagyonnal gazdálkodó valamennyi szervezetre és személyre alkalmazni rendeli az Infotörvény által a közfeladatot ellátó szervekre nézve megfogalmazott előírásokat. Ugyanakkor a közérdekű adatok megismerésére irányuló jogvitákban az adatkezelők, illetőleg az alperesek gyakran az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. §-ában található, a közfeladat fogalmát szűken értelmező definícióra alapítottan vitatják azt, hogy rájuk vonatkoznék az Infotörvény szerint a közfeladatot ellátó szervekre irányadó szabályozás. További jogbizonytalanság forrása az, hogy a szerv fogalmára vonatkozó jogszabályi meghatározás hiányában nem lehet eldönteni, hogy csupán az önálló költségvetési szerveket, vagy esetleg a jogi személyiséggel igen, azonban saját költségvetéssel nem rendelkező szervezeti

¹² Az alapelvek szabályozása körében az alábbi gyakorlati döntésekre célszerű figyelemmel lenni: BH.2015.190. számú eseti döntés, Kúria Pfv.IV.21.093/2020/5. számú ítélete, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2017/1390/7/V. számú jelentése, és a Fővárosi Ítélőtábla 32.Pf.21.233/2018/4-II. számú ítélete.



egységeket is közfeladatot ellátó szervnek kell tekinteni. Ráadásul az Infotörvény több rendelkezése értelmében – lásd az adatkezelő fogalmát meghatározó 3. § 9. pontot, vagy a perbeli legitimációról rendelkező 31. § (4) bekezdést – még a jogi személyiség, vagyis az önálló jogalanyiség meglétét sem követeli meg. A bizonytalanság kiküszöbölése érdekében a javasolt fogalmi pontosítást tartjuk indokoltnak.

c. a kötelező közszolgáltatókat és a monopolszolgáltatókat is fedje le a fogalom meghatározás

A közfeladatot ellátó szerv fogalmának módosítása kapcsán, a fogalomhasználat egyszerűsítése érdekében javasoljuk, hogy a közfeladatot ellátó szerv új fogalma foglalja magába az Infotörvény 26. § (3) bekezdésben meghatározott alanyi kört, vagyis a kötelező közszolgáltatókat és a monopolszolgáltatókat. Ez a megoldás megfelelne a Tromsø-i Egyezmény 1. cikk 2/a. pontjában található közhatalmi szerv fogalomnak. A javasolt megoldással az Infotörvény 26. § (3) bekezdésének szabályozási súlypontja a közérdekből nyilvános adatról a közfeladatot ellátó szervre kerülne át.

d. a közfeladatot ellátó szerv fogalma terjedjen ki a közfeladat ellátását átvevő szervezetekre is

Az Infotörvény 27. § (3) – (3a) bekezdéseiben érintett alanyi kör, hasonlóan az Infotörvény 26. § (3) bekezdésében alkalmazott megoldáshoz, kívül esik a közfeladatot ellátó szerv Infotörvény 26. § (1) bekezdésében található fogalmán. Bár ez elsősorban az üzleti titok mint a közérdeklődés-igénylés teljesítése megtagadásának az egyik lehetséges oka körében vet fel értelmezési problémákat – erről lásd később – az is bizonytalanságot eredményez, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalanyal úgy létesít pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot egy másik jogalany, hogy abban egyúttal közfeladat ellátását is átvállalja. A közpénzügyi kapcsolat és a közfeladat ellátása ugyanis a nyilvánosság eltérő szintjét eredményezi. Miközben a közpénzelem következtében az egyedi közérdeklődés-igénylések teljesítésére vonatkozó kötelezettség megállapítható, addig az alanyi oldalhoz, vagyis a közfeladatot ellátó szerv minőséghez [26. § (1) bekezdés] tapadó további átláthatósági követelmények, így például a közzétételi kötelezettség és az általános tájékoztatási kötelezettség érvényesülése legalábbis vitatható. A megoldást az jelentené, ha az Infotörvény 26. § (1) bekezdés első fordulataiban és a 32. §-ában található rendelkezés kiegészítésre kerülne a „vagy azt átvevő” fordulattal. Ezzel a megoldással egyértelművé válna, hogy a közpénzkapcsolat és a közfeladat akár átvállaláson (kiszervezésen) alapuló együttes jelenléte az átláthatósági követelmények mindhárom szintjét (általános tájékoztatás kötelezettsége, proaktív közzétételi kötelezettség, közérdeklődés-igénylések teljesítésének a kötelezettsége) maga után vonja.

e. az adatkezelő fogalma helyett az adatgazda fogalmának a bevezetése

Az adatkezelő Infotörvény által meghatározott fogalma kellően széles értelmezési tartományt ölel fel és az ennek alapján kialakult jogértelmezési gyakorlatnak köszönhetően még a vitás esetek túlnyomó többségében is kizárt, hogy a közfeladatokkal vagy közpénzekkel kapcsolatba kerülő szervezetek a birtokukban lévő adatokat jogszerűen eltitkolják. Ugyanakkor az információszabadság szempontjából központi jelentőségű adatkezelő fogalom egy szempontból bizonytalanságot idéz elő, ami az újabb joggyakorlatban széttartó értelmezéshez vezet. Az adatkezelő mint fogalom elnevezése óhatatlanul az adattal cselekvő módon történő kapcsolatba kerülést sugallja, azt implikálja tehát, hogy kizárólag az a szervezet vagy személy tekinthető az adat kezelőjének, amely vagy aki az adattal valamilyen tevékenységet végez. Ez egyes esetekben vitássá teszi az adatot pusztán passzívan birtokló szervezet vagy személy adatkezelői minőségét, vagyis alanyiságát. Különösen élesen mutatkoztak meg az ebből fakadó bizonytalanságok azokban a jogvitákban, amikor az Európai Bizottság valamely szervezeti egysége egy meghatározott magyarországi közhatalmi szervezetnek juttatja el az adatigénylő által megismerni kívánt adatot, ám a címzett magyarországi közhatalmi szervezet arra hivatkozva tagadja meg az adatigénylés teljesítését, hogy a szóban lévő adatot nem kezelte, hanem pusztán érkeztette, majd továbbította az ügyben intézkedni jogosult és köteles másik, tényleges hatáskörrel rendelkező szervezetnek. Ez az Infotörvény rendelkezéseivel teljes mértékben ellentétes értelmezés annak ellenére helyt fogott a bíróságok ítélezési gyakorlatában, hogy az Infotörvény értelmében nem beszélhetünk elsődleges vagy kizárólagos adatkezelőről. A további félreértések újbóli kialakulásának a megelőzése érdekében célszerű lenne az „adatgazda” vagy a „közérdeklődés-igénylő szervezet/személy” fogalom bevezetése azzal, hogy további fogalmi pontosítások is indokoltak lehetnek, amelynek pontos kidolgozása szükséges.



- f. az új adat előállításának meghatározása a 13/2019. (IV. 8.) AB határozatban foglaltakra figyelemmel

Az Infotörvény értelemszerűen a meglévő, fizikailag létező adatokra vonatkozó szabályozást tartalmaz, amit egyebek mellett az is kifejez, hogy a közérdekű adat Infotörvényen alapuló definíciója értelmében kizárólag a rögzített információk tartoznak az Infotörvény hatálya alá. Ennek megfelelően az új adat, vagyis az adatigénylés pillanatában még nem létező adat nyilvánvaló logikai okok folytán kívül esik az információszabadság hatókörén. A gyakorlatban azonban az adatkezelők, illetve a közfeladatot ellátó szervek olyan esetben is még nem létezőnek titulálnak bizonyos kiadni kért adatokat, amely adatokat az adatigénylés megtagadásából kifolyólag indult jogorvoslati eljárásban hozott döntés folytán végül ki kell adjanak. Miközben az Infotörvény nem rendelkezik kifejezetten erről a kérdéskörrel, a probléma a joggyakorlatban régóta ismert és számos felsőbb bírósági döntésen kívül az Alkotmánybíróság is foglalkozott már a lehetséges megoldással. A jogbiztonság előmozdítása érdekében ezért célszerű az új adat előállítása körében kialakult gyakorlati megoldásokat áttemelni az Infotörvénybe.

3.1.3 A közérdekűadat-igénylések teljesítésének akadályaira vonatkozó előírások

A közérdekűadat-igénylések teljesítésének akadályait célszerű egységes szemlélettel és átfogóan szabályozni, törvényerőre emelve a jogalkalmazás újabb eredményeit, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, valamint a NAIH által a joggyakorlatban az Infotörvény hatályba lépése óta eltelt évtizedben kialakított követelményeket. A jogalkalmazói gyakorlatban kialakult, de az Infotörvényben jelenleg nem szabályozott megtagadási okok kodifikációján túl mellett a mentesülési okokat különválasztani a megtagadási okoktól.

Megtagadási okok

- a. Információbiztonság

Az adatigénylés teljesítésének megtagadását lehetővé tévő védendő érdekek (Infotörvény 27. § (2) bekezdés) közé célszerű lenne felvenni adatkezelő alapvető biztonsági igényeit érintő körülményeket. Fontos leszögezni, hogy ez a megtagadási ok sem válhat a korlátozás parttalanul alkalmazható eszközzé, hiszen erre az új megtagadási okra is vonatkoznának az Infotörvény 27. § (2) bekezdésében meghatározott megtagadási okokkal szemben támasztott követelmények, így mások mellett a konkrét megtagadási ok törvényi meghatározottsága, az érdekmérlegelés kötelezettsége, a megtagadási ok megszorító értelmezésének a követelménye és az alapvető jog korlátozásával szemben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott feltételek.

- b. Üzleti titok és a különböző további titokfajták

Az üzleti titok és a további titokkategóriák körében a Projekt részeként végzett kutatások több ellentmondásra is rávilágítottak. A gyakorlatban problémát okoz egyebek mellett a harmadik személyek üzleti titkának a védelme, valamint az, hogy az Infotörvény egyedül az üzleti titokra nézve tartalmaz speciális előírásokat, míg a többi titokkategóriát teljességgel figyelme kívül hagyja.

Törvényi szinten célszerű rendezni és elhatárolni a titokgazda és az adatkezelő felelősségét és a követendő eljárásrendet arra az esetre, ha az üzleti titok az Infotörvény 27. § (3) bekezdése alá esik és a titokgazdától eltérő adatkezelő birtokában van az üzleti titoknak minősülő, vagy üzleti titkot tartalmazó adat. A harmadik személyek üzleti titkainak védelme körében megoldást jelenthet az, ha a közérdekű adatokat tartalmazó, közpénzek felhasználásával összefüggő vagy a közfeladatot ellátó szervek által kötelezően közzéteendő szerződések esetében jogszabály rendelkezne arról, hogy az adott szerződésben részes felek az üzleti titokkal érintett adatokat és szerződéses rendelkezéseket előzetesen megjelölik.

Célszerű lenne továbbá arra vonatkozó szabályt beiktatni a megfelelő ágazati törvényekbe, 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 adatok, ideértve a védett ismeretet is, nyilvánosságra hozatalát megtilthatja. A hivatkozás parttalanán



válásának a megelőzése érdekében példálózó felsorolással lenne célszerű meghatározni, hogy mi minősülhet üzleti titoknak és mi nem.

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 azzal, hogy az indokolás javaslatunk szerint bárki számára megismerhető lenne.

Ez a megoldás kétségtelenül arra ösztönözné a közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot kezelő szervezeteket és üzleti partnereiket, hogy a szerződéskötéskor előre átgondolják, mely szerződéses adatok üzleti titokká minősítése lehetséges/indokolt. Ugyanakkor azzal is tisztában vagyunk, hogy a közbeszerzési szabályozásban jelenleg is érvényesülő hasonló előírás nem írta felül azt az alapvető elvet, miszerint a közérdekű adat megismerhetőségét, illetve annak akadályát mindenekelőtt az Infotörvény rendelkezései szerint és nem az ágazati törvényekben foglalt előírások alapján kell elbírálni. Olyannyira, hogy a közérdekű adatok kiadása körében kialakult ítélkezési gyakorlat alapján az állapítható meg, hogy a bíróságok a közbeszerzési törvény előírásainak alkalmazásával üzleti titokként előzetesen megjelölt és zártan kezelt adatok megismerhetőségét az Infotörvény alapján bírálják el.¹³ Ebből következően ismételten utalunk arra, hogy a javasolt megoldás semmi esetre sem írná felül az aránytalan sérelem követelményét, vagyis nem jogszűkítő, hanem éppen ellenkezőleg, a titkosítás lehetőségét szűkítő megoldás lenne.

Törvényi szintű szabályozással célszerű megoldani azt a problémát is, hogy az Infotörvény nem rendelkezik az üzleti titkon túlmenő további titokkategóriák nyilvánosságkorlátozó képességéről. Az a javaslatunk, hogy az üzleti titokra vonatkozó szabályozás mintájára további titokkategóriák, így különösen az adótitok, a pénz- és tőkepiaci titok, a befektetési titok, a pénztártitok, a banktitok, a biztosítási titok, valamint a hivatási titokkategóriák (pl. ügyvédi titok, orvosi titok, egyházi személyt megillető titoktartás) szabályozására is kerüljön sor. Ennek során alapkövetelményként kellene érvényesüljön az üzleti titok esetében megkövetelt aránytalan sérelem mint a megtagadás mércéje.

A pénz- és tőkepiaci titok-intézmények szabályozási anomáliái kapcsán külön is kiemelésre érdemes, hogy egyes törvényben nevesített, köztulajdonban álló és közfeladatot ellátó pénz- és tőkepiaci szereplők (ilyen az EXIMBANK, a MEHIB, a Magyar Fejlesztési Bank, stb.) tipikusan nem klasszikus kereskedelmi banki tevékenységeket látnak el. Ezért az esetükben a pénz- és tőkepiaci titkok abszolút korlátként kezelése komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Különösen az problematikus, hogy a joggyakorlat anélkül kezeli abszolút megtagadási okként a banktitkot, hogy ennek bármiféle törvényi alapja lenne. Az egységes jogalkalmazás előmozdítása, egyszersmind az adatnyilvánosság elősegítése érdekében ezért olyan szabályozási megoldást javasolunk, amely egyértelművé teszi azt, hogy az üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a külön törvényekben szabályozott további titokkategóriák, így egyebek mellett a bank-, értékpapír- és biztosítási és más titokfajtákra is.

Célszerű végezetül a közérdekű adatnak és a közérdekből nyilvános adatnak minősülő titkok szabályozása körében utaló rendelkezéssel megteremteni a logikai kapcsolatot, jelenleg ugyanis az Infotörvény 27. § (3) bekezdése kizárólag abban az esetben érvényesíti az üzleti titok védelmére alapított megtagadás körében az aránytalan sérelem követelményét, ha a kiadni kért adat közérdekből nyilvános, aminek következtében a közérdekű adatok esetében ennek a követelménynek a teljesülése kérdéses.

c. A „nyilvánvaló észszerűtlenség” mint megtagadási ok bevezetése

Ez az új megtagadási ok a Tromsø-i Egyezményben foglalt rendelkezéseken alapulna és mint minden megtagadási okra, erre is vonatkozna az érdekmérlegelés kötelezettsége. A javasolt megoldás értelmében az adatigénylés kizárólag az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető nyilvánvalóan észszerűtlennek. Ilyen módon elkerülhető a jelenlegi szabályozás szerint költségtérítést lehetővé tévő jelentős terjedelmű adatigénylések problematikájának az újonnan bevezetni javasolt nyilvánvaló észszerűtlenség keretei

¹³ Lásd például a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.277/2016/4/II. és 2.Pf.20.325/2022/6/II. számú ítéleteit, valamint a Kúria Pfv.IV.20.577/2022/5. számú ítéletét.



közé történő átörökítése. A nyilvánvaló észszerűtlenség körében is érvényesülne az a követelmény, miszerint ha a megtagadás tekintetében mérlegelési jogköre van az adatkezelőnek, akkor köteles a megtagadás alapját szűken értelmezni. Az érdekmérlegelési kötelezettség és a megszorító értelmezésre irányuló követelmény együttes érvényesítése alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására.

A nyilvánvaló észszerűtlenség kodifikálása az adatmegismerés jelenlegi akadályai közül kettőnek az egyidejű felszámolását is indokoltá tenné. Egyrészt a számlaszintű adatigénylésre vonatkozó szabályozást (Infotörvény 30. § (7) bekezdés) lenne célszerű kivezetni, másrészt az egy naptári éven belül ismételt előterjesztett adatigénylésre vonatkozó szabályozást (Infotörvény 29. § (3a) bekezdés) javasoljuk felszámolni. Miközben a jelentős terjedelmű, összetett, komplex adatigénylések önmagukban semmi esetre sem minősülnének észszerűtlennek, a túlzott gyakorisággal, illetve rendkívül részletes és átfogó elszámolás megismerésére irányuló adatigényléseket a bíróság a jövőben, a javasolt új szabályozási környezetben ugyanúgy észszerűtlennek minősíthetné, ahogyan jelenleg is teszi. Fontos rámutatni arra is, hogy a nyilvánvaló észszerűtlenség nem eredményezné a gyakran ismételt vagy a sokféle adat megszerzésére irányuló adatigénylések automatikus megtagadását, ezt ugyanis az érdekmérlegelési és a megszorító értelmezésre vonatkozó kötelezettségek nem tennék lehetővé.

Mentesülési okok

A normavilágosság érdekében célszerű a gyakorlatban nem megtagadási okként, hanem az adatigénylés teljesítése alól mentesülést eredményező körülményekként viselkedő tényállásokat ekként is szabályozni. Az egyik ilyen mentesülési ok az új adat előállítása, az ezzel összefüggő érvanyagot és az Alkotmánybíróság 13/2019 (IV. 8.) AB határozatában foglaltakat fent ismertettük.

Az Infotörvényben található másik, a gyakorlatban mentesülési okként viselkedő tényállást az Európai Unió valamely szervével vagy más európai uniós tagállammal lefolytatandó konzultáció esete képezi. Eben a körben a szabályozás pontosítására van szükség annak érdekében, hogy megszűnjék az Infotörvény és a 1049/2001 EK rendelet szerinti szabályozás közötti ellentmondás. Célszerű az Infotörvényben rögzíteni, hogy a konzultáció kizárólag akkor kötelező az érintett európai uniós szervvel vagy a másik tagállammal az adatok kiadhatóságáról, ha nem egyértelmű, hogy a kért adat kiadható-e vagy sem.

A jelenleg fennálló ellentmondás oka az, hogy a konzultáció kötelezettsége valójában nem az Infotörvényen alapul, azt a 1049/2001 EK rendelet írja elő, de az Infotörvény által támasztott követelményhez képest eltérő tartalommal. Az európai uniós szabály értelmében a közfeladatot ellátó szerv akkor köteles konzultációt lefolytatni az érintett európai uniós szervvel az adatok kiadhatóságáról, ha nem egyértelmű a közfeladatot ellátó szerv számára, hogy a kért dokumentumot kiadhatja-e vagy sem. Tehát ha a közfeladatot ellátó szerv el tudja dönteni, hogy az adatigénylés teljesíthető-e, vagy azt meg kell tagadja, akkor nem kell erről külön egyeztetessen az európai uniós társszervvel. Ezzel szemben az Infotörvény előírása minden olyan esetben konzultációt tesz kötelezővé, amikor az adatigénylés európai uniós vagy más tagállamban előállított adatra irányul.

A nyilvánvaló észszerűtlenség mint megtagadási ok szabályozásával összefüggően célszerű az egy naptári éven belül ismételt előterjesztett adatigénylésre vonatkozó szabályozást (Infotörvény 29. § (3a) bekezdés) kivezetni.

3.1.4 Proaktív információszabadság – a közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó rendelkezések

A kutatás is visszaigazolta azt a gyakorlati tapasztalatokból már ismert tény, miszerint a közzétételre alapuló proaktív információszabadság jelenleg nem érvényesül kellő hatékonysággal. Emiatt megbomlik az információszabadság érvényesülésének belső egyensúlya, hiszen az automatikusan hozzáférhetőnek rendelt adatok megismerhetőségének hiányából vagy elégtelen voltából következően szükségképpen felértékelődik a közérdekűadat-igénylések jelentősége, holott az adatok kérelemre történő megismerésre elviekben kiegészítő szerepet kellene betöltsön. A proaktív információszabadság érvényesülését elősegítő intézkedések, amennyiben a gyakorlatban beválnak, visszaszoríthatják az adatigénylésen alapuló költséges és nehézkes igényérvényesítést és így az egyedi adatigényléssel



összefüggésben induló perek és más jogorvoslati eljárások számát is nagymértékben csökkentheti. Valamint automatizált beépülése a napi munkafolyamatokba (FOI by default) a nyilvánosság kultúráját is nagymértékben fejleszti.

A proaktív közzététel megerősítése

Az elektronikus közzétételre irányuló kötelezettséget érdemes olyan módon előírni, hogy az főszabályként minden közfeladatot ellátó szervezetre (értsd: minden olyan szervezetre, amely közérdekűadat-igénylés teljesítésére is köteles) vonatkozzék, szűk kivételi kör meghatározásával. A kivételi kört célszerű akként meghatározni, hogy az olyan szervezeteket, amelyeknek jogszabály előírása folytán nem kötelesek honlappal rendelkezni és ténylegesen nem is rendelkeznek honlappal, ne terhelje közzétételi kötelezettség azzal, hogy a támogatásban részesített társasház vagy magánszemély, valamint a közfeladatot ellátó szervezettel üzleti kapcsolatba kerülő szervezetek esetében meghatározott összeg (pl. 50 millió forint) alatti szerződések akkor se tartozzanak az elektronikus közzétételi kötelezettség körébe, ha történetesen rendelkeznek honlappal. Az ebbe a körbe eső adatokat elegendő lenne, hogy a támogatást nyújtó szervezet tegye közzé, összhangban az Alkotmánybíróság 3/2018. (IV. 20.) AB határozatában a természetes személyeknek közpénzből nyújtott támogatások transzparenciájával összefüggésben megfogalmazott követelményekkel.

A közfeladatot ellátó szervezetekkel üzleti kapcsolatba kerülő szervezetek esetében meghatározott összeg (pl. 50 millió forint) alatti szerződéseket szintén ki lehetne vonni a kötelező közzététel kötelezettsége alól, ismét csak azzal, hogy ez nem érintené a donoroldali kötelezettséget, amely az Infotörvény részét képező úgynevezett üvegzszeb szabályozás alapján amúgy is érvényesül.

Megfontolandó továbbá a közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetéseknek a szerződés, valamint az ahhoz kapcsolódó mellékletek, módosítások, kiegészítések, stb. szövegének a közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítéséhez kötése azzal, hogy ez a szabály nem az Infotörvény, hanem a közpénzek felhasználására vonatkozó jogszabályi rendelkezések körében – az államháztartásról szóló törvényben, a nemzeti vagyronról szóló törvényben, illetve ezek valamelyikéhez kapcsolódó rendeleti szintű joganyagban – nyerhetne elhelyezést. Fontos előrelépés lenne a jelenleg is érvényesülő üvegzszeb-előírásokhoz képest, hogy nem lenne elegendő a szerződések listáját és egyes szerződéses adatokat közzétenni, hanem magát a szerződést is kötelező lenne külön adatigénylés nélkül közzétenni. A kifizetési engedély és a nyilvánosság összekapcsolása hatékony ösztönzőnek ígérkezik, szemben az esetleges bírsággal. A nyilvánosságra hozatal elmaradása esetén a kifizetési tilalom automatikusan és jogorvoslattal nem támadható módon (*ex lege*) érvényesülne. Így a kifizetési tilalom feloldását nem valamiféle jogorvoslati eljárásban, hanem a közzétételi kötelezettség maradéktalan teljesítése révén lehetne elérni.

Technikai peremfeltételek meghatározása, egységes szakrendszer

A közzétételi kötelezettség teljesítésére vonatkozó különféle részletszabályokat célszerű lenne egységesíteni, különösen a közzététel formátumára, a közzétételi egységekre és a közzététel helyére vonatkozóan. Ennek érdekében az Infotörvény egyes rendelkezéseinek (pl. 30. § (2) bekezdés, 34. §) a módosítása mellett a rendeleti szintű szabályanyagnak – lásd a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletet, valamint a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) kormányrendelet – a felülvizsgálata is szükséges.

Technikai minimumként az elektronikus közzétételnek a nyitóoldaltól történő közvetlen elérhetőségét, az integrált közzétételt, az adatok kereshetőségét és másolhatóságát, a dokumentumok letölthetőségét, valamint azt lenne célszerű előírni, hogy amennyiben a közérdekűadat-igénylés teljesítésére elektronikus útvonal („link”, vagyis URL-cím) megadásával kerül sor, úgy annak gépileg szerkeszthetőnek és másolhatónak kell lennie.

Az elektronikus közzététel egységes szakrendszerének céljaira az Egységes Közadatkereső Rendszer lehet alkalmas. Helyi önkormányzatok esetében a központilag biztosított ASP szolgáltatásba jól integrálható lenne az önkormányzati honlapok „közérdekű adatok” fül egységes kialakítása és informatikai támogatása.



A közzétételi listák tartalmi felülvizsgálata

- a. A közzétételi kötelezettség teljesítését és a közzétett adatok áttekinthetőségét egyaránt nagyban elősegítené a közzéteendő adatok körének csökkentése. Az általános közzétételi lista esetében az elfogadása óta eltelt idő hossza (több mint tíz év) önmagában indokolja a felülvizsgálatot, hiszen egyes közzéteendő adatok időközben elavultak, értelmüket veszítették.

Ezen túlmenően is indokolt az egyszerűsítés és a pontosítás egyebek mellett a közzétételi egységek részletes tartalma, a közzététel elvárt formája, a nem releváns adatkörök jelölési kötelezettsége, illetve az ehhez kapcsolódó indokolási kötelezettség körében. Elképzelhetőnek tartjuk azt is, hogy a közzéteendő adatok egyes kategóriáinak „nem releváns” adatként történő megjelölése helyett indokolási kötelezettséget írjon elő a jogszabály. Ebben az esetben a közzétételre kötelezett szervezet nem csak azt tüntetné fel, hogy az adott közzétételi egység nem releváns a szóban lévő szervezet szempontjából, hanem azt röviden, írásban meg is indokolná.

- b. A közzétételi listák között átfedések figyelhetőek meg az Infotörvény és a közzétételre kötelezett szervezetre vonatkozó ágazati jogszabályokon alapuló közzétételi listák tekintetében. Annak megvizsgálását javasoljuk, hogy valóban szükség van-e többszörös közzétételre azokban az esetekben, amelyekben az eltérő jogszabályi rendelkezések folytán hasonló vagy ugyanolyan adatokat más-más struktúrában kell közzétenni.

Az általános közzétételi lista egységének szükségtelen megbontása nélkül indokolt a differenciált közzététel bevezetése, hiszen például a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény hatálya alá tartozó közzétételre kötelezett szervezetek esetében az általános lista számos közzétételi egysége értelmezhetetlen.

- c. A közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetéseknek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez kötése is a közzétételi lista felülvizsgálatát igényli, hiszen ennek a megoldásnak az előírása esetén módosítani kell az Infotörvény mellékletét képező üvegseb-szabályozás szerinti közzétételi egység leírását.
- d. A közzétételi egységek felülvizsgálatának célszerűen ki kellene terjednie a nyilvános vagyonyilatkozatok általános közzétételi listába vételére, illetve megfontolandó az a megoldási lehetőség is, hogy a NAIH tételesen vizsgálja meg a vagyonyilatkozatokat kezelő közfeladatot ellátó szerveket és vizsgálja meg, hogy a vagyonyilatkozatokra vonatkozó különféle ágazati törvényekben előírható-e különös közzétételi lista a vagyonyilatkozatok elektronikus, proaktív nyilvánosságának a megerősítése érdekében.
- e. A különös és az egyedi közzétételi listák esetében elsőrendűen az egyes ágazati jogszabályokban található előírások összhangjára kell törekedni. Ezen a területen elsősorban a korábban már hivatkozott a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény és az Infotörvény közötti összhang megteremtése lenne kiemelten fontos. Az ágazati előírások felülvizsgálata során továbbá célszerű figyelemmel lenni az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. konzorciuma által végzett, „Jogszabályban rögzített közadatokat tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata” című kutatási projekt várható eredményeire is.

A közzétételi kötelezettség elmulasztásának következményei

A proaktív információszabadság érvényesülésének megerősítése érdekében célszerű véget vetni a közzétételi kötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetén jelenleg érvényesülő következmény nélkülségnek. Ezt két, hatásában egymást kölcsönösen erősítő módosítás egyidejű bevezetésével tartjuk elérhetőnek. Egyrészt a NAIH hatósági és szankcionálási jogkörét ki kell terjeszteni a közzétételi kötelezettségek teljesítésére is azzal, hogy a mulasztás lehetséges jogkövetkezményei közé fel kell venni a visszatartó erővel bíró pénzbírság kirovásának lehetőségét is. Másrészt a Skóciában és Észtországbán is érvényesülő megoldás mintájára megfontolandónak tartjuk annak az elvnek az érvényre juttatását, miszerint a közzétételi kötelezettség tekintetében bárki alanyi



jogon jogosult az igényérvényesítésre. Utóbbiból következően a közzétételi kötelezettség teljesítését bármely polgár alanyi jogon akár bírói úton is kikényszeríthetné. Vagyis az adatot közzétenni elmulasztó közfeladatot ellátó szerv nemcsak akkor lehetne beperelni, ha a közzétenni elmulasztott adatot közérdekűadat-igénylés előterjesztését követően sem adja át a közfeladatot ellátó szerv, hanem önmagában a közzétételi kötelezettség elmulasztása miatt is.

A NAIH bírságolási jogkörének megteremtése esetén külön rendelkezni kell arról is, hogy a NAIH által kirótt bírságra az általános közigazgatási rendtartás rendelkezései legyenek-e irányadóak, vagy sui generis eljárási szabályokat célszerű-e bevezetni. A *sui generis* szabályozás mellett szól az, hogy ilyen módon észszerű korlátok közé lehet szorítani a bírságolást sérelmező bírósági keresetek számát.

Az *actio popularis* szabállyal összefüggésben, miszerint bárki alanyi jogon bíróság előtt érvényesíthető a közzététel elmaradásából fakadó igényeit elképzelhetőnek tartjuk azt is, hogy ezt jogosultságot az állampolgároknak közvetlenül nem, csak a sajtó és a civilszféra szervei gyakorolhatnak.

3.1.5 A közérdekű adatok megismerése iránti igényre vonatkozó rendelkezések

A közérdekűadat-igénylések jelenleg kiemelten jelentős szerepet játszanak az információszabadság gyakorlati érvényesülése szempontjából. Bár az erre vonatkozó szabályozás hézagmentes, a gyakorlatban mégis az tapasztalható, hogy egyes adatkezelők, illetve közfeladatot ellátó szervek a jóhiszemű joggyakorlás követelményét sértve alkalmazzák az Infotörvény előírásait. Az ebből fakadó anomáliákat ugyan a NAIH, valamint a bíróságok rendre orvosolják, ám a jogorvoslat jelentős időigénye miatt összességében elnehezül a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog gyakorlása. Ennek kiküszöbölése érdekében az alábbi javaslatokat fogalmazzuk meg.

Az adatigénylés pontosítása

Az adatigénylés pontosítására irányuló felhívás (Infotörvény 28. §) esetében tisztázatlan, hogy erre szükséges-e és ha igen, milyen hosszúságú határidőt biztosítani, ahogyan az is, hogy a pontosításra irányuló felhívástól az annak teljesítése körében keletkezett adatigénylői válasz beérkeztéig terjedő tartam beszámít-e az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőbe. A tisztázatlanságból következően az adatigénylő aránytalanul súlyos kockázatot kénytelen vállalni akkor, ha a pontosításra vonatkozó adatkezelői felhívás alapján egyeztetést vagy az adatigénylése megváltoztatását kezdeményezi, hiszen akár az igényérvényesítésre rendelkezésre álló határidőből is kicsúszhat. Ezért a pontosítási felhívás esetén az annak teljesítésére rendelkezésre álló határidő hosszát és a pontosítás tartamának az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőhöz való viszonyát szabályozni szükséges. Ebben a tekintetben irányadónak tekintjük a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt, amelynek a környezeti információk megismerésére vonatkozó rendelkezései az Aarhusi egyezmény átlátásán alapulnak. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (7) bekezdése ötnapos határidőt állapít meg a pontosításra való felhívás teljesítésére. Ezt a megoldást az Infotörvényben is elképzelhetőnek tartjuk azzal, hogy ez az ötnapos szakasz ne számítson bele az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe. A pontosítás kapcsán szabályozni szükséges, hogy az annak elmaradásából származó kockázatokat az adatigénylő viseli, vagyis ilyen esetben az adatkezelő az adatigénylő eredeti, az adatkezelő szerint nem kellően pontos adatigénylését kell elbírálni.

Az adatkezelői minőség vitatása

Az adatigénylések teljesítésének szintén a problémás pontjai közé tartozik az az eset, amikor a közfeladatot ellátó szerv vitatja vagy tagadja saját adatkezelői minőségét, ám nem ad tájékoztatást az adatigénylőnek arról, hogy hol találhatóak az őt érdeklő adatok és az adatigénylésnek a megfelelő szervezethez, vagyis a tényleges adatkezelőhöz történő áttételéről sem gondoskodik. Álláspontjuk szerint indokolt lenne az Infotörvényben az áttétellel kapcsolatos rendelkezések rögzítése az imént ismertetett anomáliák megelőzése érdekében. Ezért célszerűnek tartjuk olyan előírás kodifikálását, miszerint az adatigénylő által megkeresett szervezet, ha maga nem adatkezelő, akkor legyen köteles tájékoztatást nyújtani arról, hogy az igényelt adatok mely szervezet kezelésében és hol lelhetőek fel. Ez a megoldás egyszersmind a Tromsø-i Egyezmény 5. cikkének az átültetéséről is gondoskodik.



A betekintés mint megismerési mód

A közérdekűadat-igénylésnek az adatok betekintés útján történő megismerése lehetővé tételével történő teljesítését célszerű lenne kiterjeszteni azzal, hogy ezt a lehetőséget alapvetően akkor lenne szabad alkalmazni, ha az adatigénylő ahhoz kifejezetten hozzájárul. Megfontolandónak tartjuk továbbá az adatigénylés papír alapú teljesítésének a lehetőség szerinti visszaszorítását például olyan módon, hogy az adatkezelő felhatalmazást kapna arra, hogy az adatigénylő által észszerűen igénybe vehető elektronikus megoldással adja át az igényelt adatokat akkor is, ha az adatigénylő eredetileg papír alapon kérte az adatokat megküldését. Mivel alapjogérvényesítésről van szó, ezt a lehetőséget, hasonlóan az adatigénylés betekintés biztosítása útján történő teljesítéséhez, kizárólag akkor tartjuk elfogadhatónak, ha ez ellen az adatigénylő nem tiltakozik. Továbbra is az adatigénylés teljesítésének módjánál maradván fontosnak tartjuk az Infotörvény 29. § (1) bekezdésének kiegészítését azzal az előírással, hogy amennyiben elektronikus útvonal (URL-cím) megadásával teljesíti az adatigénylést az adatkezelő, úgy az általa megjelölt elérési útvonalnak gépileg másolhatónak és szerkeszthetőnek kell lennie.

A célhoz kötöttség és a közérdekből nyilvános személyes adatok

Mivel a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése körében érvényesül a célhoz kötöttség elve, fontos, hogy az ilyen adatok kiadását kérő adatigénylő megfelelő tájékoztatást kapjon arról, hogy a neki átadott adatok felhasználása, közzététele és terjesztése körében pontosan milyen követelményekkel kell számoljon. Az adatkezelő az ilyen tájékoztatás megadásával nem szűkítené az adatigénylő joggyakorlását, ráadásul a tájékoztatásban foglaltak nem is rendelkeznének kötőerővel, vagyis az adatigénylő nem lenne köteles a tájékoztatásban foglaltak megtartására, hiszen normatív kötőerő kizárólag a jogszabályi rendelkezésekhez kapcsolódik. A tájékoztatás tehát semmi esetre sem öltene egyfajta titoktartási nyilatkozat formáját, ellenben segítene eligazodni az adatigénylőnek a közérdekből nyilvános személyes adatokra irányadó rendelkezések között.

Kapcsolódás a proaktív és a reaktív információszabadság között

A közzétételi listák és az adatigénylések kapcsolódásaként célszerűnek tartanánk a proaktív közzétételt kiterjeszteni az adatkezelőkhöz előterjesztett adatigénylések és az azokra adott válaszok, adatkezelői reakciók kötelező nyilvánosságára is. Ennek az előírásnak a gyakorlati érvényesülése esetén teljeskörűen monitorozható lenne az adatkezelőknek a közérdekűadat-igénylések terén nyújtott információszabadság teljesítménye. Ez az előírás összekapcsolható továbbá az adatkezelőket az adatigénylésekre vonatkozóan terhelő éves jelentési kötelezettséggel, ilyen módon mind a NAIH, mind az érdeklődő polgárok képet kaphatnának arról, hogy az egyes adatkezelőknél miként érvényesül az információszabadság a gyakorlatban. A jelentéstételre vonatkozó kötelezettség teljesítését a NAIH által kiszabható szankció lehetővé tételével is ösztönözni lenne célszerű, amint arról alább részletesen szó lesz.

3.1.6 Szervezeti garanciák

Az információs jogi tisztviselő intézményének létrehozása

Az adatvédelmi tisztviselő mintájára a közfeladatot ellátó szervezeteknél célszerű információs jogi tisztviselőt kinevezni, aki elsősorban felelősséget viselne a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog hatékony érvényesüléséért. Az információs jogi tisztviselő pontos feladatait az Infotörvényben, illetőleg az abban foglalt felhatalmazó rendelkezésen alapuló belső szabályzatban – ez lehet közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy a munkáltató jogkör gyakorlójának, illetve a munkáltató vezetőjének az intézkedése is – lenne célszerű meghatározni.

Az információs jogi tisztviselő fontosabb feladatai közé tartozhatna, hogy:

- a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények és a közzétételi kötelezettség teljesítése terén jogi állásfoglalást és tájékoztatást nyújt a közérdekű adatot kezelő szervezet döntési joggal rendelkező vezetői részére;



- folyamatosan figyelemmel kíséri és ellenőrzi a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírások, így különösen a jogszabályok és belső szabályzatok, utasítások érvényesülését;
- a közzétételi kötelezettség teljesítésében, valamint a közérdekűadat-igénylések megválaszolásában közreműködő dolgozók közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos ismereteinek bővítése és az ezzel kapcsolatos tudatosság-növelés;
- rendszeres időközönként vizsgálja a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jognak az adott közfeladatot ellátó szervezetben belül történő érvényesülését;
- felügyel arra, hogy ne sérüljön az adatigénylőnek a közérdekű adat megismerésére vonatkozó joga;
- koordinálja az egyedi adatigénylések tartalmi értékelését és elbírálását;
- együttműködik a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos eljárások lefolytatására jogosult szervezetekkel és személyekkel, így különösen kapcsolatot tart a NAIH-hal, szükség esetén a bírósággal az eljárások elősegítése érdekében;
- közreműködik a közfeladatot ellátó szervezet közzétételi szabályzatának, az egyedi adatigénylések teljesítésének a rendjét meghatározó szabályzat és az önértékelési szabályzat megalkotásában;
- koordinálja a közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzat szerinti önértékelését;
- évente legalább egyszer beszámol a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjének a szervezet információszabadság-teljesítményéről;
- nyilvántartást vezet és juttat el a NAIH-nak az elutasított egyedi adatigénylési kérelmekről, az elutasítások indokairól és az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott bírósági határozatok és az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások nyilvántartását.

Az információs jogi tisztviselő függetlenségének és szakmai kapacitása megóvásának az érdekében a tisztségét más hasonló feladattal nem célszerű összevonni. Külön vizsgálat tárgyát kell képezze ugyanakkor az adatvédelmi tisztviselő és az információs jogi tisztviselő feladatainak egyazon dolgozóra bízása. Egyrésztől kézenfekvőnek tűnik a kétféle alapjog viszony, vagyis az adatvédelem és az adathozzáférés felelősségi köreinek az összevonása, hiszen ez helyi szinten leképezné az Infotörvény szabályozási logikáját és a NAIH szervezeti felépítését. Ha ugyanis a szabályozás és a hatósági felügyelet szintjén működik az a megoldás, amely a kétféle információs alapjogot egységesen kezeli, akkor ez működhet munkahelyi szinten, vagyis az egyes közfeladatot ellátó szervek szintjén. Másrésztől azonban könnyen előfordulhat, hogy ebben a megoldásban a már bejáratott adatvédelmi tisztviselő (*data protection officer, DPO*) nem hagyná kibontakozni vagy akár el is nyomná az újfajta jogintézményt. Ha ugyanis a DPO szemlélete dominálja az információs jogi tisztviselői működést, akkor veszélybe sodródhat az adathozzáférés (*access to information, A2I*) terén az új intézménytől remélt előny, nevezetesen az, hogy önálló, nevesített és első helyi felelősséggel működő tisztviselő garantálja az információszabadság jogok gyakorlati érvényesülését.

Nem hagyható azonban az sem figyelmen kívül, hogy a DPO intézményrendszerben meglévő szaktudás, megfelelő felkészültség esetén, kitűnően hasznosulhat az A2I területért felelős tisztviselő működésben is. Ráadásul a DPO szemléletének és már meglévő, kialakult gyakorlatának az esetleges dominanciája akkor is veszélybe sodorhatja az A2I-tisztviselő működését, ha két különböző személy látja el a kétféle feladatot. Továbbá arra is figyelemmel kell lenni, hogy a kisebb létszámmal működő közfeladatot ellátó szervek aligha fognak újabb munkakört, akár csak részben is, az alaptervekenységüktől elvonva az Infotörvény érvényesülésének szentelni.

A fentiekre figyelemmel a DPO és az A2I funkcióknak mind az összevonása mellett, mind pedig az ellenében felhozhatók érvek. Éppen ezért javaslatként azt tudjuk megfogalmazni, hogy az információs jogi tisztviselő létrehozása mindenképpen szükséges, de önmagában nem elégséges intézkedés, amely csak a megfelelő felkészítés és képzés biztosítása esetén lesz alkalmas az egyes közfeladatot ellátó szervek információszabadság teljesítményének a tényleges javítására.



A NAIH a jövőre nézve, ha tényleg sor kerül az információs jogi tisztviselők kinevezésére, akkor e tisztviselők hálózatos megszervezésének az elősegítésével, például konferenciák, szakmai tanácskozások, tapasztalatcsere-alkalmak rendszeres megtartása útján jelentős mértékben hozzájárulhat a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog helyiértékének az emelkedéséhez. A Projekt során Skóciában szerzett tapasztalatok azt igazolták, hogy a helyi Információs Biztos rendelkezésére álló egyik leghatékonyabb eszköz az információs tisztviselők Skóciában nem is felülről szervezeten, hanem alulról építkezően működő hálózata. Az ezen hálózat keretei között zajló tapasztalatcsere és tudásátadás a joggyakorlat fejlődésének, valamint a joggyakorlatok kialakításának és terjesztésének kifejezetten fontos terepe. Távlatosan ezt a szerepet Magyarországon is betölthetnék az általunk javasolt információs jogi tisztviselők.

A NAIH szerepe az önellenőrzések terén

Fontos szerepet játszhatna a NAIH az ellenőrzések terén, valamint az adatkezelői önellenőrzések ösztönzése útján. Az önellenőrzések támogatása érdekében a NAIH az egyes adatkezelőkre specifikus önellenőrzési eszközöket dolgozhatna ki és ajánlást bocsáthatna ki az önellenőrzés rendszeres időközönként történő elvégzésre.¹⁴ Az önellenőrzés eredménye szerint gyenge információs szabadság teljesítményt nyújtó adatkezelőknél képzések, szabályzat felülvizsgálatok és más támogató eszközök útján, szükség esetén azonban akár hatósági ellenőrzések kezdeményezésével vagy elvégzésével is ki lehetne kényszeríteni a jogkövetést. Az ellenőrzések terén a NAIH elsősorban a fokozottan kockázatos területekre, illetve azokra a szervezettípusokra összpontosíthatna, amelyeknél az átlagnál gyakrabban jelentkeznek jogkövetési és megfelelési problémák. Ezeknél az adatkezelőknél célvizsgálatok tartásával, a honlapok rendszeres ellenőrzésével, jogsértés esetén kötelezően elvégzendő képzésre, oktatásra vonatkozó előírás kibocsátásával biztosíthatná a NAIH az Infotörvényben foglalt kötelezettségek érvényesülését.

Az önellenőrzési eszköztárat bármely közfeladatot ellátó szervezet alkalmazhatná magára nézve, viszont az eszköztár alkalmazása csak egyes, kiemelt szervezetek esetében lenne kötelező. Az eszköztár egyebek mellett azt a célt szolgálná, hogy felmérje az adott szervezet információs szabadság teljesítményét és feltárja azokat a területeket, amelyeken a szervezetnek fejlődnie, erősödnie kell a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog hatékonyabb érvényesítése érdekében.

A NAIH kezdeményező és felügyeleti jogokat gyakorolna az önellenőrzési eszköztár használata kapcsán. Egyebek mellett sablonok és modell dokumentumok kidolgozásával ösztönözná a közfeladatot ellátó szervezeteket önellenőrzési eszköztár alkalmazására, ellenőrizné az önellenőrzési kötelezettség teljesítését, felülvizsgálná az önellenőrzés eredményeit és megállapításait, cselekvési terv elfogadására, illetve intézkedés megtételére hívná fel az önellenőrzés eredményeként hiányosságot vagy hibát feltáró szervezetet. az információs szabadság teljesítmény megerősítése érdekében. Szükség esetén a NAIH maga dolgozna ki cselekvési tervet az erre felhívás alapján nem hajlandó szervezet részére, továbbá felügyelné a cselekvési terv végrehajtását, és adott esetben utó vagy ismételt önellenőrzésre hívná fel az érintett szervezetet. A NAIH végső esetben kötelezhetné és az adott szervezetet önellenőrzés lefolytatására.

3.1.7 A NAIH hatósági hatásköreinek kiterjesztése

A NAIH eljárásait, illetve a tevékenységét illetően a megfelelő hatékonyság hiánya jelenti az egyik legnagyobb problémát. Miközben a bírósági jogorvoslathoz képest a NAIH eljárása sokkalta gyorsabb és költségkímélőbb az adatingénylő számára, valamint a NAIH által nyújtott jogorvoslat igénybevétele is egyszerűbb, a NAIH döntései közvetlen kikényszeríthetőségének a hiányából fakadóan ez a jogorvoslati forma nem tekinthető eléggé hatékonynak a jelenlegi formájában. A kutatás során nem fogalmazódott

¹⁴ A Projekt keretében kifejlesztésre kerülő tájékoztató online portál felületen elérhetővé válnak önellenőrzést támogató tesztek, melyek segítségével azonosíthatók azok a pontok, amely az információs szabadság érvényesülésének hatékonyságát adott szervezet esetében hátráltatják, vagy hiányoznak, továbbá elérhetővé vált az „Önellenőrzést támogató „compliance” útmutató”, amely a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének felmérésére irányuló eszköztárat tartalmaz.



meg a jelenleg érvényesülő kettős jogorvoslati útvonal (NAIH és bírósági út) alapvető átrendezésére irányuló javaslat, ellenben a NAIH eljárási lehetőségeinek a megerősítése alapvető igényként merült fel.

A NAIH szankcióalkalmazási jogköre

Az egyik olyan terület, ahol a NAIH lehetőségeit célszerű megerősíteni, az a szankcionálás. Minimálisan a közzétételi kötelezettség súlyos megszegése, valamint az adatkezelőket terhelő éves jelentési kötelezettség elmulasztása esetére érdemes visszatartó erővel bíró bírság kiszabásának lehetőségét is magában foglaló szankcionálási hatáskört telepíteni a NAIH-hoz. Amint erre korábban, a közzétételi listákra vonatkozó javaslatok körében utaltunk, a bírság kiszabására történő felhatalmazás esetén külön döntést igényel az eljárási alapok kialakítása. Akár a *sui generis* eljárási rend bevezetése, akár az általános közigazgatási rendtartás alkalmazásának az elrendelése elképzelhető. Az eljárásrend kiválasztása értelemszerűen ki kell terjedjen a bírsággal szembeni jogorvoslati lehetőségekre is, ami, közigazgatási bírság esetén, magában kell foglalja a bírói utat is.

Ismételt vagy súlyos jogsértés esetén a NAIH kezdeményezhetné az érintett szervezet javára közpénzből származó támogatások folyósításának a felfüggesztését, vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójánál a felelős vezetők szankcionálását (fegyelmi eljárás megindítása, stb.), mindezt a jogsértés megszűntetéséig terjedően tehetné meg a NAIH. A NAIH eljárási lehetőségeinek erősítése során ugyanakkor célszerű a fokozatosság és az arányosság követelményeit is szem előtt tartani. Miközben az átláthatóság alapvető követelmény, amely részét képezi a szervezeti prudenciának, önmagában a közzétételi vagy az éves jelentésteli kötelezettség megszegése nem eredményezheti az adatkezelő közfeladatot ellátó szerv költségvetésének a megrövidítését vagy vezetői jogviszonyának a megszüntetését. Ilyen súlyú szankciókra kizárólag a notórius normaszegők esetében kerülhetne sor. További megfontolást igényel a magánjog hatálya alá tartozó adatkezelők esetében az ilyen jellegű szankcionálás kereteinek a kialakítása. Miközben az államtól joggal elvárható, hogy ne bízjon közpénzt olyan szervezetre, amely nem teljesíti az átláthatóság Alaptörvényben előírt kötelezettségét, addig a magánjog hatálya alá tartozó adatkezelő tulajdonosa nem kötelezhető arra, hogy szüntesse meg az egyik tisztségviselőjének a jogviszonyát.

Az éves jelentések kapcsán javasoljuk továbbá pontosítás bevezetését, amiből egyértelműen kiderülne, hogy nemcsak az egészében elutasított, hanem a részben elutasított adatigénylésekre is vonatkozik ez a kötelezettség. Az adatközpontú megközelítés kötelezettségének (adatelv) az Infotörvényben történő kodifikálása feltehetően elősegíti annak tisztázását, hogy az adatkezelők az adatigénylések adatközpontú vizsgálatára kötelesek, vagyis nem a teljes adatigénylés, hanem az abban foglalt minden egyes kérelem tekintetében fennáll a teljesítés, illetőleg az indokolt megtagadás követelménye. Ennek az adatigénylésekre vonatkozó éves jelentésekben is tükröződnie kell. Az éves jelentéssel kapcsolatos probléma, hogy alig minden második szerv teljesíti csak ezt a kötelezettségét, és ezek a szervezetek is jelentős késéssel és jellemzően véletlenszerű formában tesznek eleget a kötelezettségüknek. Az imént javasolt szankcionálási lehetőség bevezetése hiányában ebben a körben is fennmarad a jelenleg tapasztalható következménynélküliség, hiszen az Infotörvény alapján sem a jelentés késedelmes teljesítése, sem annak nem megfelelő megtétele nem jár szankcióval, ezért a NAIH a gyakorlatban eszköztelen a jelentéstétellel irányuló kötelezettség teljesítésének a kikényszerítése terén.

A NAIH a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülésével összefüggésben indított hatósági eljárás során a jelenlegihez képest észszerűen rövid válaszadási határidő biztosításával hívhatná fel az adatkezelőt nyilatkozat megtételére, amely kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén visszatartó erővel bíró mértékű eljárási bírságot szabhatna ki a hallgatásával, illetve késlekedésével az eljárás eredményes lefolytatását megnehezítő vagy megghiúsító közfeladatot ellátó szervre. Erre a módosításra azért van szükség, mert a NAIH eljárásában nem számít be az ügyintézési határidőbe az a tartam, ami alatt a NAIH választ vár az adatkezelőnek vagy más szervnek küldött megkeresésére. A megkeresés megválaszolásának az elmaradása ezért nemcsak tartalmilag lehetetleníti el a NAIH eljárást, de jelentősen késlelteti is a döntéshozatalt.

Az eddigiekhez hasonlóan további részterületeken is érdemes kifejezetten felhatalmazni a NAIH-ot szankció alkalmazására, így például azokban az esetekben, amikor a közzétételre köteles szerv nem készít közzétételi szabályzatot vagy a közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, illetve, ha nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget a nyilvántartási kötelezettségének.



További lehetséges megoldások a puha szankciók körében a NAIH vizsgálatok, jelentések, és a bírósági perek eredményeinek a kötelező közzététele. Erre sor kerülhet mind az adatkezelő honlapján, jól látható helyen, mint pl. a sajtóhelyreigazítások esetében, mind pedig a NAIH honlapján vagy erre rendelt központi portálon. Ehhez hasonlóan a közérdekűadat-igénylések és az azokra adott válaszok, reakciók közzététele sem csak az adatkezelők honlapján lenne előírható, hanem erre is sor kerülhetne egy központi felületen.

A NAIH ombudsmani jellegű funkciói

Eljárási lehetőségeinek erősítése ellenére azonban a NAIH meg kell őrizze működésének jelenlegi karakterét, amely az információs szabadság területén alapvetően ombudsmani típusú tevékenységet jelent. Ennek érdekében a NAIH nemcsak kemény, például pénzügyi vagy munkajogi jellegű szankciók kiszabásáról vagy kezdeményezéséről dönthetne a javasolt módosítások értelmében, de az úgynevezett puha szankcionálás területén is bővíteni lenne célszerű az eszköztárát. Így például a teljesítés elmaradása vagy nem megfelelő volta esetén a NAIH az érintett adatkezelőkről „fekete lista” jelleggel hozhatna nyilvánosságra adatokat. Továbbá, ha megvalósul a közpénzből finanszírozott szerződések esetében a kifizetéseknek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez történő kötése, akkor célszerű lenne a NAIH feladataként előírni a közzététel megtörténtének ellenőrzését és igazolását.

3.1.8 Bírósági jogorvoslattal összefüggő módosítások

A kutatás a bíróság előtt történő igényérvényesítéssel összefüggésben három javaslatot fogalmazott meg.

A közérdekű adat kiadására irányuló perek hatásköri kérdései

A közérdekű adat kiadására irányuló perek tartozzanak a törvényszékek első fokú hatáskörébe és ezek a perek legyenek tárgyi költségmentesek. E javaslat megvalósítását megelőzően azonban további vizsgálatokat szükséges végezni annak megállapítása érdekében, hogy hány ügyet érintene a bírósági hatáskör változása. A hatáskörváltozás a bíróság összterhelését nem érinti, hiszen elviekben amennyivel növekedne a törvényszékek ügyterhelése, annyival csökkenne a járásbíróságok ügyterhelése (*zéró összegű játszma*). Mivel a törvényszék előtti perlés többlet terhet róhat a felperesre, figyelemmel az ügyvédkényszerre, akár még a hatáskörváltozásból fakadó eltántorító hatással is számolni kell, ami végsősoron a bírósági ügyteher csökkenését vonhatja maga után. Jelenleg azonban sajnálatos módon nem áll rendelkezésre az első fokon járásbírósági hatáskörben elbírált információs szabadság perek számára vonatkozó adat. A hatáskörváltozás ugyanakkor az adatigénylői oldal terhelését is érintheti, hiszen a törvényszékek eljárásában ügyvédkényszer érvényesül, ami drágább perlést eredményez és ezáltal joghoz jutási (*access to justice*) akadályt idézhet elő, aminek ellensúlyozása érdekében érdemes megvizsgálni a költségmentesség bevezetésétől remélhető komparatív előnyöket.

Közérdekű érdekvérvényesítés

Szélesíteni szükséges továbbá a közérdekű igényérvényesítési (*actio popularis*) lehetőséget olyan módon, hogy a NAIH ne kizárólag egyedi jogsértések, hanem rendszerszintű átláthatósági problémák, hiányosságok vagy rosszgyakorlatok esetén is jogosult legyen a bíróság előtt pert indítani a normaszegések orvoslására. Bár nem sajátja a magyar jogrendszernek, attól nem is teljesen idegen a közérdekű kereseten alapuló érdekvérvényesítés lehetősége (utalunk ebben a körben a fogyasztóvédelmi szabályozásra). A NAIH közjogi pozíciójával is összefér, ha közérdekű igényérvényesítési lehetőséget (*actio popularis*) kap a nem egyedi, tehát rendszerszintű átláthatósági normaszegések orvoslására. Ez a lehetőség észszerűen kiegészítené a NAIH-ot most is megillető *qui tam* perlési lehetőséget, amely azonban, természeténél fogva, mindig csak valamely konkrétan meghatározott, egyedi igényérvényesítési eljárásban vehető igénybe.

Megfontolandó továbbá, hogy a sajtó szervezetei és a civil szervezetek, illetve esetlegesen minden természetes személy és minden jogképes szervezet felhatalmazást kapjon a közérdekű keresetindításra a közzétételi kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén. A sajtó és egyes civil szervezetek kiemelkedő szerepet töltenek be az információs szabadság érvényesülésében, ugyanakkor



információszabadsággal kapcsolatos fellépéseik hatékonysága nem többletjogokon alapul. Ugyan az egyedi adatigénylések vonatkozásában nem mutatkozik szükségesnek speciális többletjogok biztosítása a sajtó és a civil szervezetek részére, azonban javasoljuk, hogy a civil szervezetek kapjanak felhatalmazást a közérdekű keresetindítás lehetőségére a közzétételi kötelezettség teljesítésének az elmaradása esetén, mivel ez hozzájárulhat az információszabadság hatékonyságának növeléséhez. Felvetjük továbbá, hogy a Skóciában és Észtsországban érvényesülő megoldáshoz hasonlóan akár bármely olyan jogalany, aki rendelkezik aktív perbeli legitimációval (lásd az Infotörvény 31. § (4) bekezdését) bírósághoz fordulhasson a közzétételi kötelezettség elmaradása esetén. Ez utóbbi megoldás kifejezetten konform lenne az alapjogérvényesítés társadalmi rendeltetésével, hiszen a közzététel révén megvalósuló proaktív információszabadságnak minden jogalany a jogosultja.

A peres eljárások időszerűségének javítása

A bírói jogorvoslati eljárás felgyorsítása – különös tekintettel a végrehajtásra – az információ „romlékonysága” miatt alapvető érdek lenne. Ebben a körben a perlési határidők észszerű és arányos rövidítése lett volna indokolt, szemben a 2022. évi XL. törvény által megvalósított, a sajtóhelyreigazítási perek esetében ismert megoldások mechanikus bevezetésével. Ezen túlmenően egyebek mellett a bizonyítási teher arányosabb, a felek fegyveregyenlőségét jobban kifejezésre juttató elosztása, valamint az alperesként eljáró közfeladatot ellátó szervek esetleges rosszhiszemű, az alapjog érvényesítését súlyosan akadályozó pervitelének a jelenleginél szigorúbb szankcionálása merülnek fel. A közérdekű adat kiadására irányuló perek bizonyítási szempontból meglehetősen sematikusnak tűnhetnek, hiszen a felperesként eljáró adatigénylőt elviekben kizárólag az alperes passzív perbeli legitimációjának, vagyis annak az igazolása terheli, hogy megfelelő adatkezelőt perelt be. A gyakorlatban az adatkezelő a perben valóban azt kell bizonyítsa, hogy a kiadni kért adatok közérdekűek és az alperes kezelésében állnak, ám a bizonyítási teher megfordítása, vagyis az a szabály, hogy a megtagadási ok jogszerűségét az adatkezelőnek kell bizonyítani, nem fosztja meg az adatkezelőt a szabad védekezés lehetőségétől. Az adatkezelő ugyanis a perben korlátlanul hivatkozhat a megtagadás olyan okaira, amelyekre a pert megelőző adatigénylési szakaszban nem hivatkozott. Miközben tehát az adatkezelő meglehetősen széles mozgástérrel rendelkezik, az adatigénylő mintegy kénytelen az adatigénylés időpontja által meghatározott érvanyagra szorítkozni. Ez olyan sérelmes helyzetet teremt, aminek érdekében mindenképpen indokolt a bizonyítási szabályok felülvizsgálata. Javasoljuk ezért annak előírását, hogy az adatkezelő a perben az adatigénylés 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.

A pert megelőző eljárási cselekmények közül kiemelkedően fontos a kereset benyújtása, amely határidőhöz kötött jogcselekmény. A bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében célszerű jogszabályban rendelkezni arról, hogy abban az esetben, ha az adatkezelő adatigénylést elutasító válasza elkésztett, vagyis az Infotörvény által meghatározott 15 napos határidőn túl érkezik meg az adatigénylőhöz, akkor a kereset benyújtására nyitva álló 30 napos határidő az adatigénylő választásától függően az adatkezelő elkésztett válaszában a kézhezvételekor újra elkezdődik.

3.1.9 Költségtérítés

Arra figyelemmel, hogy a 2022. évi XXVIII. törvény alapjaiban módosította a költségtérítésre vonatkozó szabályokat és megteremtette az Infotörvény és a Tromsø-i Egyezmény rendelkezései közötti összhangot, ezen a területen nincsenek további javaslataink. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a már elfogadott szabályozással egyező tartalmú javaslatot terveztünk előterjeszteni arra figyelemmel, hogy mind a Projekt és az annak keretei között végzett kutatás eredményei, mind pedig az általános jogalkalmazói és adatigénylői tapasztalatok alapján egyértelműnek volt tekinthető, hogy a munkaerő ráfordítás aránytalanságával összefüggésben felső korlát nélkül megállapítható költségtérítés nem volt összeegyeztethető az Alaptörvény információszabadságra vonatkozó rendelkezéseivel.



3.2 Ágazati jogszabályokra vonatkozó jogalkotási javaslatok

3.2.1 A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok az információszabadság szempontjából

A normavilágosság érdekében a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat (KEKVA) nevesíteni célszerű a közérdekűadat-igénylés és a közzétételi kötelezettség teljesítésére köteles alanyi körben mint közfeladatot ellátó szervezeteket. Ez egyebek mellett az Alaptörvény 39. cikke (3) bekezdésére figyelemmel is szükséges, mert ez a rendelkezés, amint arra már korábban utaltunk, elszakítja a közpénz és a közfeladat fogalmait egymástól és összességében szűkíti a nyilvánosságot. Ráadásul az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett rendelkezés alapján kérdéses, hogy a vagyongyarapítási tevékenység, amely nem minősül a KEKVA-törvény¹⁵ első mellékletében felsorolt közfeladatnak, az Infotörvény hatálya alá tartozik-e. Ez a bizonytalanság átláthatósági problémákhoz fog vezetni a KEKVA-k működése során, akárcsak a KEKVA-k közfeladatnak nem minősülő cél szerinti tevékenységének transzparenciája. Megoldásként a KEKVA-törvény módosítását javasoljuk az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésnek megfelelően. A bevezetni javasolt rendelkezés értelmében a KEKVA-k az Infotörvény értelmében közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek.

3.2.2 A közpénzből nyújtott támogatások átláthatóságának növelése

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Taktv.) szervezeti hatályát (1. § b) pont) célszerű lenne kiterjeszteni az állam vagy önkormányzat által létrehozott alapítványokra, úgyszintén az ilyen alapítvány részvételével működő gazdasági társaságokra, továbbá az államháztartási körbe tartozó, illetve az azon kívüli köztisztviselő tulajdonában levő gazdasági társaságra. A módosítást az Alkotmánybíróság 3/2018 (IV. 20.) AB határozatában foglalt rendelkezésből kiolvasható jogalkotói feladatok teljesítése indokolja. Bár ez az alkotmánybírósági határozat nem a Taktv. hatálya alá tartozó jogalanyokra vonatkozik, hanem a közpénzből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.) egyik korábbi hiányosságát rendelte orvosolni, abból mégis az következik, hogy a közpénzhasználat körében a teljeskörű átláthatóságra kell törekedni. A jogalkotó azonban ennek a kötelezettségének még nem tett eleget, hiszen a Knyt.-t módosító 2019. évi LXVI. törvény is csak a 100 százalékos állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól származó támogatásokra terjed ki. Ezzel szemben a jelzett alkotmánybírósági határozatból következően valamennyi, tehát a 100 százaléknál kisebb hányadban állami tulajdonban álló szervezet által, valamint az önkormányzati tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól származó támogatásra ki kellene terjeszteni az átláthatósági követelményeket. Erre tekintettel javasoljuk a Taktv. jelzett módosítását.

Ugyanitt javasoljuk a Knyt. olyan értelmű módosítását is, hogy a nyilvánosságra vonatkozó rendelkezések terjedjenek ki a közpénzből természetes személyeknek juttatott támogatásokra is, ebben a körben pedig a személyes adatok minősüljenek közérdekből nyilvánosnak, függetlenül attól, hogy a támogatást nyújtó szervezet konkrétan milyen tulajdonosi háttérrel rendelkezik.

3.2.3 A környezetvédelmi törvény és az Infotörvény összhangja

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) rendelkezéseit célszerű összhangba hozni az Infotörvénnyel. Javasoljuk ezért, hogy a környezeti információ fogalmának meghatározását ne a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) kormányrendelet, hanem a Kvt. határozza meg.

Azt is javasoljuk továbbá, hogy a környezeti információ közérdekű adat mivolta terén mutatkozó értelmezési bizonytalanságnak – miközben a Kvt. 12. § (2) bekezdés a környezeti információt egyértelműen közérdekű adatnak minősíti, addig az Alkotmánybíróság 4/2021. (I. 22.) AB határozata a Kvt. 12. § szerinti környezeti információkról mint közérdekből nyilvános adatokról rendelkezik – az

¹⁵ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény



Infotörvényben elhelyezendő utaló szabály kodifikálásával történő feloldását. Az utalószabály a közérdekű adatok körében kifejezetten nevesíthetné a Kvt. 12. § (2) bekezdés által tételezett környezeti információt.

3.2.4 A nemzeti vagyonról szóló törvényt érintő javaslatok

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény (Nvtv.) érintően az alábbi három javaslatot terjesztjük elő:

- a. Az Nvtv. hatályát célszerű lenne kiterjeszteni a nemzeti vagyon terhére rendelt alapítványra, ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat, vagyis a KEKVA-kat is. Az alapító személye is kerüljön be a névjegyzékbe jogállásának, illetve annak feltüntetésével, hogy a rendelkezésre bocsátott vagyon közpénznek, nemzeti vagyonnak minősül-e.
- b. Szintén az Nvtv.-t érintően utalunk arra, hogy az Alaptörvényből kirajzolódó egységes nemzeti vagyon koncepcióból az következne, hogy az önkormányzati tulajdonban levő társasági részesedéseknek is fellelhetőnek kell lennie valamely központi nyilvántartásban. Jelenleg azonban nem létezik ilyen nyilvántartás, ezért az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságoknak már a számba vétele is nehézkes.
- c. A nemzeti vagyon körében ráadásul a közvetett társasági részesedések áttekinthető, központi nyilvántartása az állami tulajdon esetében sem megoldott. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 22/B.-22/C. §-aiban, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) kormányrendelet IV. fejezetében foglalt rendelkezések hatálya ugyanis „az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek tulajdonosi joggyakorlása alatt álló társasági részesedések” körére terjed ki, vagyis kizárólag a közvetlen állami érdekeltségekre vonatkozik. Az állam közvetett társasági részesedéseinek áttekinthető, központi nyilvántartása hiányában az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdésben és a 39. cikk (2) bekezdésben foglalt alkotmányos célok és elvek hézagmentes érvényesülése is kétséges.

Ezeknek a jelenleg hiányzó vagy töredékes nyilvántartásoknak a létrehozását, illetve az egységesítését javasoljuk.

3.2.5 Az állami, önkormányzati háttérű alapítványok

Az információs szabadság érvényesülése szempontjából kiemelkedően problematikus szervezettípus az állami, önkormányzati háttérű alapítvány. Az alapítványokról vezetett közhitelű nyilvántartásból az állami, önkormányzati háttérű alapítványok köre jelenleg nem válogatható le, így az ilyen alapítványok elkülönítése és azonosítása nem lehetséges. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi LXXXI. törvény 87. § alapján az alapítvány alapító okiratába valóban be lehet tekinteni, így az alapító személye megállapítható. Csakhogy az alapító személyéből még nem feltétlenül nyilvánvaló az, hogy az adott alapítvány ténylegesen állami vagy önkormányzati háttérű, illetve, hogy meghatározóan állami vagy önkormányzati vagyonnal gazdálkodik. A bárki által hozzáférhető névjegyzékben ráadásul az alapító személye sem szerepel (lásd a 2011. évi LXXXI. törvény 94. § (1) bekezdését). Tehát jelenleg olyan keresést sem lehet folytatni, hogy adott állami vagy önkormányzati költségvetési szerv mely alapítványok alapítója vagy mely alapítványokhoz csatlakozott. A megoldást az jelentené, ha az alapító, valamint az alapítványhoz csatlakozó személye is bekerülne a civil szervezetek névjegyzékébe, még hozzá jogállásának, illetve annak feltüntetésével, hogy az alapító az Áht., a Taktv., vagy az Nvt. hatálya alá tartozó szervezetnek, továbbá az általa rendelkezésre bocsátott vagyon közpénznek, nemzeti vagyonnak minősül-e.

Problematikus továbbá, hogy miközben a korábbi Polgári Törvénykönyv módosításai és a közalapítványi formára vonatkozó további szabályok már másfél évtizeddel ezelőtt kivezetni rendelte a közalapítványt mint a jogalanyiség egyik lehetséges szervezeti formáját, az utóbbi években érvényesülő, az Alaptörvény Kilencedik Módosítását is magában foglaló jogalkotási trend eredményeként a közalapítványi konstrukcióval lényegileg azonos jogalanyok sora jön létre annak ellenére, hogy a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv már nem rendelkezik erről a szervezeti formáról



a jogi személyekre vonatkozó szabályok körében. Fontos volna, hogy az Nvt. hatálya kiterjedjen a nemzeti vagyon terhére rendelt vagyonból létrejött valamennyi alapítványra, ideértve a KEKVA-kat is.

3.2.6 Köztestületi státusszabályozás

A széttagolt köztestületi szabályozás háttér-normáját jelenleg a 2006. évi LXV. törvény (Köztestületi Törvény) egyetlen szakasza jelenti. A Köztestületi Törvény ugyanakkor nem tekinthető egységes köztestületi kódexnek, és ebből a hiányból fakadóan teljességgel esetleges és heterogén, hogy az egyes létesítő törvények hogyan rendelkeznek az adott köztestületre vonatkozó alapvető követelményekről. Így például széttagolt szabályozás figyelhető meg az egyes köztestületek bíróság által történő nyilvántartásba vételére, területi tagolódására és a területi szervezeti egységek jogalanyiságára, az országos köztestület egységeinek jogi személyiségére, valamint a köztestületek és különféle szervezeti szintek szerint tagolódo egységeik közhasznú jogállására vonatkozóan.

A köztestületi státusszabályozás hiányossága alapvetően befolyásolja a köztesületi kezelésben lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, valamint a köztestületeket terhelő közzétételi kötelezettség érvényesülését és kikényszeríthetőségét. Az egységes köztesületi szabályozás kialakításán mint távlati célon túl ezért első lépésként célszerű az egyes köztesületekre vonatkozó törvényekben kazuisztikus jelleggel rendelkezni arról, hogy az adott köztestület az Infotörvény értelmében vett közfeladatot ellátó szervnek minősül.

3.2.7 Az önkormányzatok átláthatóságával kapcsolatos jogalkotási javaslatok

Jogszabályok közötti összhang kialakítása

Az önkormányzati nyilvánosság körében problematikusnak mutatkozik az önkormányzati képviselők tájékoztatáshoz fűződő jogának a megítélése. Nem eldöntött, hogy ebben az esetben önkormányzati jogintézményről van-e szó, amelynek érvényesüléséről az önkormányzatok törvényessége felett őrködő kormányhivatalok kell gondoskodjanak, vagy információszabadsággal összefüggő jogosultságról van-e szó, amely pedig a NAIH hatáskörét érinti. Célszerű a Möt. olyan értelmű módosítása, amely kifejezi, hogy az önkormányzati képviselő tájékoztatáshoz fűződő joga nem lehet szűkebb, mint a közérdekű adatok megismerésének bárkit megillető joga.

Testületi, bizottsági ülések átláthatósága

Az önkormányzati testületi ülések nyilvánossága, pontosabban a zárt ülések tartása az ülések napirendjéhez kapcsolódó jogértelmezési kérdéseket vet fel. A testületi ülés zárt vagy nyilvános voltáról nemcsak maga a testület, hanem annak valamely bizottsága is dönthet, és a bizottság arra is jogosult, hogy módosítsa a testületi ülésre szánt napirendet, azaz valamely ügyet „levegyn” a testület napirendjéről. Emiatt kérdéses, hogy az ülés napirendje és az ahhoz kapcsolódó előterjesztések pontosan mikortól számítanak előterjesztettnek és ebből következően mikor hozhatók nyilvánosságra.

Továbbá, miközben a Möt. meghatározza, hogy mikor lehet zárt ülést tartani, ugyanakkor nyilvános ülések esetén nem egyértelmű az eljárásrend abban az esetben, ha a nyilvános ülésen személyes adatot, érzékeny adatot, üzleti titoknak vagy más, a nyilvánosságra nem tartozó információnak a megtárgyalása válik szükségessé. Kérdéses például, hogy az üzleti titok körében a nyilvánosságkorlátozás mércéjéül szolgáló aránytalan sérelem miként érvényesíthető az önkormányzat testületi ülése esetén. Ez a dilemma egyebek mellett a nem hatósági eljárások körébe tartozó lakás- és helységrbérleti szerződések tárgyalásakor, valamint egyes adózási kérdéseknél merül fel.

A jelenleginél szélesebb önkormányzati átláthatóság megteremtése érdekében célszerű a Möt. megfelelő kiegészítésével megteremteni a jogszabályi alapját a modern információs eszközökkel történő kötelező tájékoztatásnak. Ebben a körben elsősorban az alábbi három témakör megfontolása indokolt:

- Kép vagy hangfelvétel készítése a testületi, illetve a bizottsági ülésekről, és ezeknek, illetve az ülésekről készített szó szerinti leiratoknak a közzététele az önkormányzat honlapján.



- Testületi, illetve bizottsági ülések közvetítése a helyi médiában.
- Közösségi média szerepének szabályozása az önkormányzati nyilvánosságban.

Végezetül felhívjuk a figyelmet arra a Projekt során szerzett egyik kutatási tapasztalatra, miszerint az önkormányzati intézmények nagyon gyakran egyáltalán nincsenek tisztában azzal, hogy az Infotörvény rájuk is vonatkozik, és nem ismerik, ebből következően pedig nem is teljesítik az ebből következő kötelezettségeiket. Ez az érintett intézmények felkészületlenségén túl arra is rávilágít, hogy a fenntartó önkormányzatok nem kezelik megfelelően az intézményeik átláthatóságának a kérdését.

3.3 A Tromsø-i Egyezmény implementációjához kapcsolódó jogharmonizációs javaslatok

Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményét (a továbbiakban: Tromsø-i Egyezmény) a 2009. évi CXXXI. törvény hirdette ki. A Tromsø-i Egyezmény Magyarországon 2020. december 1-jén lépett hatályba, így az a magyar jogrendszer részévé vált. A Tromsø-i Egyezmény alapján Magyarország is köteles megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés terén érvényesüljenek a Tromsø-i Egyezményben foglalt követelmények.¹⁶ A jogharmonizáció érdekében szükséges jogalkotási feladatokat a Tromsø-i Egyezmény hatályba lépésnek napjáig meg kellett volna tenni.¹⁷ Mivel azonban a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó magyarországi jogszabályi rendelkezések zöme összhangban van a Tromsø-i Egyezmény által előírtakkal, számottevő jogalkotási mulasztás nem történt.

A jogharmonizáció terén még fennálló elmaradások megszüntetése érdekében elsőrendűen az alábbi területeken szükséges az Infotörvény rendelkezéseinek a felülvizsgálata, illetve a kiegészítése:

- az adatigénylőnek a megismerni óhajtott adat azonosításához nyújtandó adatkezelői segítség (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 1. pont)
- a közérdekűadat-igénylésnek az igényelt adatot ténylegesen birtokló adatkezelőhöz történő áttétele, illetve az adatigénylőnek ebben a tárgyban nyújtandó tájékoztatás (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 2. pont)
- a nyilvánvalóan észszerűtlen adatigénylés elutasításának a lehetővé tétele (Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 5. pont)
- kisebb mértékben a közérdekűadat-igénylés anonimitása (Tromsø-i Egyezmény 4. cikk 2. pont).

A Tromsø-i Egyezmény egyes rendelkezéseinek és a vonatkozó magyarországi jogi előírásoknak az összhangját az alábbiakban táblázatos formában szemléltetjük.

1. Általános tájékoztatási szint	
1.1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ismerete a potenciális adatigénylők részéről	9. cikk 5.
1.2. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ismerete az adatkezelők részéről	
1.3. Egyedi közzétételi listák	-
2. Proaktív közzététel	
2.1. Egyes közérdekű adatok adatkezelő általi közzétételének kötelezettsége	-
2.2. A közérdekű adatok adatkezelő általi közzétételének általános formai követelményei	-

¹⁶ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 2.

¹⁷ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 3.

2.3. A közérdekű adatok adatkezelő általi közzétételének elmaradása, korrekciós mechanizmusok	-
3. Egyedi adatigénylés	
3.1. Az adatigénylés	
3.1.1. Az adatigénylő személye, anonimitása	2. cikk 1. 4. cikk 2.
3.1.2. Az adatigénylés formai követelményei	4. cikk 3.
3.1.3. Az adatigénylő nem tudja pontosan meghatározni, milyen (közérdekű) adatot kíván megismerni	5. cikk 1., 5.
3.1.4. Az adatigénylő nem tudja pontosan meghatározni a közérdekűnek minősülő adatok körét	-
3.1.5. Az adatigénylő meg tudja határozni, hogy milyen közérdekű adatot kíván megismerni, de nem tudja pontosan meghatározni, mely szerv az adatkezelő	5. cikk 2.
3.1.6. Az adatigénylő tudja, hogy az adott szerv közérdekű adatokkal rendelkezik, de nem tudja pontosan meghatározni, milyen közérdekű adatok vannak az adott szervnél	-
3.1.7. Az adatkezelő nem érti az adatigénylést	-
3.1.8. Az adatkezelőnél az igényelt adat nem áll rendelkezésre	-
3.1.9. Az adatigénylő nagyon sok vagy terjedelmes dokumentumot kér	7. cikk 1.
3.2. Az adatigénylés teljesítése	
3.2.1. A teljesítés határideje	5. cikk 4.
3.2.2. A teljesítés módja	6. cikk 1-3. 7. cikk 1.
3.3. Az adatigénylés elutasítása	
3.3.1. Az adatigény elutasítása anonim, illetve az elérhetőségét meg nem adó adatigénylő esetén	-
3.3.2. Az adatigény (részleges vagy teljes) elutasítása az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosíthatatlansága esetén	5. cikk 5. i)
3.3.3. Az adatigény (részleges vagy teljes) elutasítása ismételten benyújtott adatigény esetén	-
3.3.4. A korábban már elutasított, ismételten benyújtott adatigény	-
3.3.5. Az adatigény elutasítása jogszabályi rendelkezés alapján	3. cikk 1-2.
3.3.7. Az elutasíthatóság Infotörvény általi korlátozása	-
3.3.7. Az elutasíthatóság Infotörvény általi korlátozása	-
3.3.8. A sürgősségellenek és indokolatlannak ítélt adatigény elutasíthatósága	4. cikk 1.
3.3.9. A visszaélészerűnek ítélt adatigény elutasíthatósága	5. cikk 5. ii)
3.3.10. A költségtérítés megállapítása mint az adatigény elutasítása	7. cikk 1-2.
3.3.11. Az adatigény elutasításának határideje	-
3.3.12. Az adatigénylő tájékoztatása az adatigény elutasításáról	-



3.3.13. Az adatigény elutasításának minimális tartalmi elemei	5. cikk 6.
3.3.14. Nyilvántartás vezetése az elutasított adatigénylésekről	-
3.3.15. A NAIH tájékoztatása az elutasított adatigénylésekről	-
4. Korrekciós mechanizmusok	
8. cikk 1-2.	

Magyarázat:

Az Infotörvény és a magyar jogszabályok megfelelnek az Egyezmény szövegének.	✓
A jogi szabályozás ugyan nem felel meg az Egyezmény szövegének, azonban szokásjogi úton a megfelelés biztosított.	≈
A magyar szabályozás részben megfelel az Egyezménynek, azonban a magyar szabályozás kiegészítése szükséges vagy javallott.	!
Az Infotörvény nem tartalmaz a tárgykörben rendelkezést, vagy az Egyezménnyel kifejezetten ellentétes rendelkezést tartalmaz.	⊗

A Tromsø-i Egyezmény egyes rendelkezéseiben foglalt feltételek teljesülése a magyar jogban:

Egyezmény szövege	Megfelelés
1. cikk 2. a)	!
1. cikk 2. b)	✓
2. cikk 1.	✓
2. cikk 2. és 3.	!
3. cikk 1.	✓
3. cikk 2.	!
3. cikk 3.	!
4. cikk 1.	⊗
4. cikk 2.	!
4. cikk 3.	!
5. cikk 1.	!
5. cikk 2.	!
5. cikk 3.	✓
5. cikk 4.	✓
5. cikk 5.	⊗
5. cikk 6.	✓
6. cikk 1.	≈
6. cikk 2.	!
6. cikk 3.	⊗



Összefoglaló jelentés döntéshozók részére

7. cikk 1.	!
7. cikk 2.	✓
8. cikk 1.	✓
8. cikk 2.	✓
9. cikk	✓
10. cikk	✓



4 AJÁNLÁSOK AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE CÉLJÁBÓL – EGYÉB INTÉZKEDÉSEK, ESZKÖZÖK

Az információszabadság hazai érvényesülésének biztosítása nem kizárólagosan, de még elsődlegesen sem a NAIH mint felügyeleti szerv feladata. A Hatóság számára nyitva álló lehetőségeket behatárolják a jogszabályi keretek, illetve a biztosított források is – ideértve elsősorban a rendelkezésre álló munkaerőforrást –, tevékenysége hatását, eredményességét pedig erősen befolyásolják a közfeladatellátó szervek által ténylegesen megtett lépések: hiszen hiába bármilyen oktatás vagy ellenőrzés, amennyiben ezek címzettjei részéről nincs megfelelő tudás, igény vagy hajlandóság az információszabadsággal kapcsolatos gyakorlatuk fejlesztésére, nem várható valódi előrelépés e téren.

Utóbbi témával, vagyis a szervezetek információszabadsággal kapcsolatos attitűdjével a kutatási eredmények elemzése kapcsán kimerítően foglalkoztunk, és ehelyütt hangsúlyozzuk azt is, hogy az információszabadsággal – és ezen belül is elsősorban a közzétételi kötelezettség teljesítésével – kapcsolatos gyakorlat fejlesztése jelenleg is jogszabályi kötelezettsége a szervezeteknek, így például szükség szerint kötelesek a hozzájuk érkező adatigénylések tapasztalatai alapján egyedi közzétételi lista létrehozásáról, illetve annak rendszeres felülvizsgálatáról gondoskodni. Az egyes szervezetek szerepe tehát az információszabadság gyakorlatban való érvényesülésében jelenleg sem elhanyagolható, és a Hatóságnak nem is feladata ezeket a kötelezettségeket átvenni, hanem mindössze azok teljesítését szükséges segítenie oktatások, illetve a konzultáció lehetőségének biztosítása útján.

Lényeges hangsúlyozni, hogy a NAIH-ot érintő javaslatok is teremtenek jogalkotási feladatokat, amiről az előző fejezetben részletesen szóltunk. **A Hatóság információszabadsággal kapcsolatos feladatainak növelése ugyanis csakis úgy lehetséges, ha ezzel párhuzamosan növekednek a rendelkezésre álló kapacitások is, továbbá, ha a jogszabályi keretek is megteremtődnek az esetleges új feladatok ellátására.**

A mindenkori kormány szerepe az államigazgatásban elfoglalt pozíciójából fakadó felelősség vonatkozásában meghatározó. Az általa alkalmazott joggyakorlatoknak és az információszabadsággal kapcsolatos attitűdjének potenciális hatása a többi közfeladatot ellátó szervre nem lebecsülendő. Mivel az államigazgatás élén a Kormány áll, és végsősoron valamennyi szervezet a Kormány vagy valamely Minisztérium felé rendelkezik elszámolási kötelezettséggel, amennyiben irányukból nem jelentkezik elvárás az információszabadság gyakorlatának fejlesztésére, addig általános változás aligha várható a többi szervezet hozzáállásában, attitűdjében.

Az információszabadság alkotmányos alapjog, alapvető demokratikus vívmány, közösségi érték, amelyért mindenki – legyen szó az egyes szervezetekről, a jogalkotókról, a Hatóságról, illetve az állampolgárokról és a civil szféráról – felelősséggel tartozik és tenni köteles érte a rendelkezésre álló eszközökkel.

Jelen fejezetben azokat a Kutatás során feltárt – nem elsősorban jogalkotást, de bizonyos kapacitásokat, erőforrásokat igénylő – javaslatokat sorakoztatjuk egymás mögé, amik szintén hozzájárulhatnak a hazai információszabadság gyakorlati fejlesztéséhez.

4.1 Intézményi garanciák

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság mint támogató szervezet

A Hatóság hatásköreinek kiterjesztésén túl a szervezet kultúrája, a szervezeten belüli humán erőforrás-kapacitás mértéke is kihatással lehet az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátására. A 4. fejezetben részleteztük a NAIH hatósági hatásköreinek bővítésére irányuló javaslatunkat, az 5.3 fejezet pedig a Hatóság vonatkozásában is megfogalmaz attitűdformálásra, edukációra vonatkozó tevékenységjavaslatokat. Az alábbiakban azokat az intézményi működésre vonatkozó kutatási megállapításokat vesszük sorra, amik a Hatóság szervezeti kultúrájának fejlesztésén, valamint más, érintett intézményekkel való együttműködésének fejlesztésén keresztül segíti elő az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát.



Vízió, misszió vagy stratégia megfogalmazása

A NAIH jelenleg nem tesz közzé sem a Szervezetben (befelé), sem a nyilvánosság felé (kifelé) kidolgozott vízió-, misszió- vagy stratégia-megfogalmazást. Több hasonló külföldi szerv honlapján megjelennek a szervezet előtt álló jövőbeni kihívások, kihívásokra adandó válaszok, célok. Például a portugál, francia, holland szervezet is foglalkozik a személyes adatok feldolgozása mesterséges intelligencia technológiával problémakör értelmezésével, illetve az ún. blockchain technológia hatásaival. Javasoljuk vízió, misszió megfogalmazását, és elhelyezését a honlapon a „Hatóságról”¹⁸, minden évre aktualizált fókuszpontok kijelölésével.

Támogató szervezeti arculat

A kutatások során igény fogalmazódott meg a hatósági ügyfélszolgálaton keresztül zajló telefonos konzultációk fejlesztésére, hatékonyabbá tételére, valamint, hogy jogértelmezési kérdés esetén a NAIH-tól a jelenlegi gyakorlatnál rövidebb válaszadási határidővel érkezzen állásfoglalás. Általánosságban is fontos a NAIH támogató szervezeti arculatának hangsúlyozása a NAIH kommunikációjában annak érdekében, hogy bátrabban merjenek az érintett szervezetek állásfoglalást kérni.

A közfeladatot ellátó szervezetekkel való kapcsolattartást erősítheti az éves rendszerességgel megszervezendő információszabadsággal kapcsolatos konferencia, ahol ismertetésre, bemutatásra kerülhetnek a vonatkozó joggyakorlatok.

Társadalmi szerepvállalás erősítése

A NAIH működésében a jogvédő (ombudsmani jellegű) és hatósági feladatkörök mellett a társadalmi szerepvállalás is megjelent, a Hatóság edukációs feladatokat is felvállalt korábban. A munkatársak elismerően elevenítették fel a korábbi akciókat: pl. gyermekek felvilágosító kampánya, KKV-k segítése, képzésekben részvétel. Az éves jelentéseket és a NAIH által szervezett konferenciákat a Hatóság a honlapján közzéteszi. A nemzetközi gyakorlatban van arra példa, hogy egyes hatóságok oktatási anyagokat (pl. belga), illetve útmutatókat, sablonokat készítenek (pl. spanyol) hasznos információkkal; tehát nem kötelező formanyomtatványokkal, hanem segítő minimumkövetelményekkel látnak el akár szektorokat, akár tipikus tevékenységgel érintett köröket. A fentiekre tekintettel javasoljuk a polgárok bevonásának és tájékoztatásának erősítését kampányszerű, megtervezett tevékenységekkel, állandó felelős kijelölésével.

„VIP kapcsolattartó” kijelölése a nagyméretű vagy speciális jogállású szervezetek esetében

A mélyinterjúk során a NAIH és a közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők közötti szorosabb együttműködést, közvetlenebb, személyesebb kapcsolatot illetően a következő megalapozott javaslatok hangoztak el. NAIH-vizsgálatok esetében, a vizsgálat eredményéről a NAIH küldjön értesítést a vizsgált szervezet részére. Javasolták a nagyméretű vagy speciális jogállású szervezetek esetében egy „VIP kapcsolattartó” kijelölését a NAIH részéről, de az is felmerült, hogy a NAIH a szervezetén belül jelöljön ki kifejezetten meghatározott – problematikusabb – szervezetek kérdéseivel foglalkozó személyeket. A szervezeti specifikációra való igény vertikálisan is megmutatkozott: konkrét kérdések esetében kijelölt NAIH-szakértővel történő közvetlen egyeztetés lehetőségének biztosítása a NAIH szakmai álláspontjáról.

Intézményesített együttműködés civil szervezetekkel és a bíróságokkal

Előnyöket hordozna a NAIH és az információszabadság terén aktív civil szervezetek közötti együttműködés. Javasoljuk a NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés intézményesítését, a kapcsolatok erősítését, a rendszeres tapasztalatcserét. Különösen fontos lenne az, hogy a NAIH rendszeres időközönként konzultáljon a témában jártas civil szervezetekkel és ilyen módon tájékozódjon a közérdekű adatok megismerhetőségét illető aktuális kihívásokról és a jogérvényesítés területén keletkező aktuális tapasztalatokról. A civil szervezetek, illetve újságírók által kezdeményezett bírósági eljárások során születő ítéletek megismerése és tanulmányozása szintén kiemelten hasznos lenne a NAIH számára, miközben jelenleg korlátozott a

¹⁸ <https://ico.org.uk/about-the-ico/our-information/our-strategies-and-plans/ico25-strategic-plan/how-we-will-know-if-we-have-achieved-our-objectives/3-promote-openness-and-transparency/>.



NAIH hozzáférése a bíróság ítéleteihez. A NAIH és a bíróságok közötti dialógus teljességgel esetleges. Emiatt a NAIH jóformán kizárólag a civil szervezetekkel történő kooperáció eredményeként tudna rendszeresen tájékozódni az újabb bírósági jogértelmezési fejleményekről. A civil szervezetekkel történő együttműködés során ugyanakkor arra is kellő figyelmet kell fordítani, hogy a NAIH minden körülmények között megőrizze a pártatlanságát, hiszen a civil szervezetek nemcsak kooperációs partnerként, hanem ügyfélként is megjelenhetnek a NAIH előtt.

4.2 Anyagi garanciák, tárgyi feltételek biztosítása

4.2.1 A kutatás során megfogalmazott adatkezelői és adatigénylői javaslatok

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

Megfelelő létszámú és felkészültségű humán erőforrás biztosítása

A projekt során bizonyosságot nyert, hogy az adatszolgáltatás minősége, mennyisége és gyorsasága a legtöbb esetben a megfelelő humán erőforrás hiányából fakad. Nagyobb számú adatigénylést fogadó szervezetek esetében nincs elegendő létszámú személyi állomány arra, hogy az adatigénylésben szereplő adatokat, információkat összegyűjtse, kisebb szervezetek esetében pedig a jogi, eljárásrendi szaktudás hiányzik a megfelelő teljesítéshez. Számos önkormányzat számára az adatigénylés műfaja ismeretlen, sőt, általánosságban nincsenek tisztában a törvényi előírásokkal, közzétételi kötelezettségeikkel. Ezért javasoljuk országos képzési program indítását és **információs jogi tisztviselő kinevezését**. Központi közigazgatási szervezetek esetében ez dedikált státusz formájában, önkormányzatok esetében viszont területi alapon is megtörténhet, tehát nem szükséges minden kisebb településnél ilyen státusz létrehozása, egy tisztviselő több települést körzetiesítve is elláthat.

Adatkezelői oldal humán kapacitásainak fejlesztése

A Kutatás eredményei alapján az adatkezelők jelentős részénél – mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt – humán kapacitáshiány jelentkezik, így a színvonalas és a jogszabályi előírásoknak maradéktalanul megfelelő feladatellátást a megfelelő létszámú és felkészültségű humán erőforrásbázis hiánya is gátolja. Az adatkezelők körében a belső humán kapacitások fejlesztése ezért nélkülözhetetlen, emellett szükség lehet a külső szakértelem bevonására is.

Humán kapacitások mennyiségi fejlesztése

Bár jelen Kutatás hatáskörén túlmutat, fontos megemlíteni, hogy a közfeladatot ellátó szervek – kiváltképp az önkormányzatok – esetében a finanszírozási rendszer átgondolása aktuális kérdés lehet a hatékony feladatellátáshoz **szükséges létszámú és felkészültségű humán erőforrás** biztosíthatósága érdekében.

Eszközök és információs csatornák biztosítása

A kutatás eredményei igazolták¹⁹ azt a hipotézist is, miszerint különösen a kisebb önkormányzatok megfelelő internetcsatlakozás, honlap és egyéb IT eszközök hiányában pozitív szándékuk ellenére sem képesek az adatokat, információkat rendszerezetten tárolni, honlapot üzemeltetni, ott pedig az előírásoknak megfelelő módon eleget tenni közzétételi feladataiknak. Adatigénylés esetén szintén ez a probléma, az adatok egy része vagy nem áll rendelkezésre, vagy előállításuk megfelelő eszközök hiányában szinte lehetetlen. Javaslatként fogalmazódott meg olyan országos szintű honlapfejlesztés,

¹⁹ Az önkormányzatok digitális jelenlétének technikai színvonala csak a szervezetek 1%-a esetében volt magas (van saját működő honlapja, amely mind a négy kritériumot teljesíti, azaz: van keresőmotor és oldaltérkép, akadálymentesített, legalább egy idegen nyelven elérhető). 16% esetében közepes-magas (4-ből 3 kritériumot teljesített); 34% esetében pedig alacsony-közepes (két kritériumot teljesített) minősítést kaptak; míg a szervezetek 41%-a digitális jelenlétének technikai színvonala kifejezetten gyenge volt (azaz legfeljebb egy kritériumot teljesített); 8%-uk pedig egyáltalán nem rendelkezett saját működő honlappal. *Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a színvonalasabbnak mondható honlapok esetében az Infotv. szerinti közzététel átláthatóbb módon valósulna meg, ezek az eredmények kizárólag a honlap technikai adottságait összegzik.*



és eszközbeszerzés támogatása (korábbi Államreform programok mintájára), amely hozzájárulhat az adatközlés megfelelőségéhez.

Tudásátadás, információáramlás biztosítása online portál segítségével

A projekt keretében megvalósult országos tájékoztató és felkészítő roadshow népszerűsége is bizonyította, hogy az önkormányzatoknak törvényi kötelezettségeik teljesítéséhez, sőt, akár a proaktív közzétételi szándékaik megvalósításához komoly segítségre, támogatásra van szüksége. Ennek egyik hasznos és a projekt keretében megvalósítható módja egy **tájékoztató platform** (online felület) létrehozása, amely az adatkezelőket nem csupán a jogszabályok értelmezésében segíti, hanem a közzétételi és adatigénylés esetén követendő lépések, tevékenységek szükséges ügymenetét is gyakorlatorientált módon leírja, támogatja. Ezen kívül különböző szervezeti és folyamatmenedzsment javaslatokkal, mintaszabályzatokkal, tesztekkel, mintahonlappal (stb.) ad hasznos és konkrét megoldásokat az adatgazdák számára. Az online portál javasolt tartalmi, struktúrái:

- A projekt keretében elkészült kézikönyvek, útmutatók és ajánlások tanulmány és rövidített interaktív „tananyag” formájában;
- Önellenzést támogató tesztek, melyek segítségével azonosíthatók azok a pontok, amely az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát adott szervezet esetében hátráltatják, vagy hiányoznak;
- Közzététel és adatszolgáltatás lépésről-lépésre, interaktív formában, különböző felhasználóbarát animációkkal, infografikákkal, audiovizuális eszközökkel;
- Mintaszabályzatok: az információszabadság érvényesüléséhez szükséges szervezeti folyamatok és struktúrák, feladatok, munkakörök, hatáskörök és jogok ügyrendje, mely testreszabást követően bevezethető;
- Mintahonlapok: olyan honlapstruktúra demo jellegű bemutatása, amelyet „lemásolva” a közzétételi kötelezettségek a törvényi előírásoknak megfelelően érvényesülhetnek;
- Jó gyakorlatok összegyűjtése, különös tekintettel a vitás esetekre vonatkozóan, valamint a konkrét ügytípusokban született állásfoglalások, döntések precedenseinek összegyűjtése;
- Azonnali és gyakran ismételt kérdések tárháza, chat funkció, fórum funkció;
- A jogszabály-előkészítési szakasszal kapcsolatos dokumentumok elérhetősége egy helyen, felhasználóbarát módon: az online felületen belül olyan oldal létrehozása (pl. „jogalkotas.kormany.hu”) ahol megtalálható az összes rendelet, jogszabály, az összes hozzájuk tartozó jogszabály-előkészítési szakaszban meghatározott kötelező elemmel együtt, mint pl. előkészítő tanulmányok, hatástanulmányok. A kormany.hu oldalon ti. ugyan néha megjelennek jelenleg rendelettervezetek, ez sajnos nem általános, illetve az oldal egyébként sem felhasználóbarát, fejlesztés egyáltalán nem valósult meg az elmúlt években.

4.2.2 Kormányzati átláthatóságot biztosító központi platform

A projekt keretében egy hatástanulmány formájában javaslat született egy, a kormányzati átláthatóságot javító portál felállítására, amely központosítva, egy helyen képes az adatokat kereshető módon összegyűjteni és közzétenni, adott esetben pedig a portálon keresztül történő adatigénylést támogatni. Érdemes olyan rendszerben gondolkodni, ami egyrészt segíti az adatigénylőket a közérdekű adatok megismerésében, másrészt az adatkezelő részéről sem jelentős többletterhet.

A kormányzati átláthatóság fogalomköre összefügg a nemzeti adatvagyon újrahaznosításának fogalomkörével is, ezért a megvalósíthatósági hatástanulmány kitér a megvalósítandó online felület funkcióinak lehetséges kapcsolódásaira, valamint a működtetés során követett egységes folyamatokra.

Ezzel párhuzamosan javasolt lenne az Egységes Közadatkereső Rendszert (www.kozadat.hu) jelenlegi formájában megszüntetni vagy megreformálni, ugyanis jelenleg nem tölti be maradéktalanul funkcióját, a www.kozadat.hu-n való közzétételre vonatkozó szabályok nehezen érthetőek, kezelhetőek az adatkezelők számára. A fentiekben kifejtettek szerint javasolt a kormányzati átláthatóságot támogató



informatikai megoldás koncepcióját átgondolni, a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) bevonásával.

A hatástanulmányban mind a reaktív, mind a proaktív közadatszolgáltatási irányultságra vonatkozóan - a kínált funkcionalitás teljessége szempontjából - különböző rész-alternatívák kerültek megfogalmazásra, majd ezeket az opciókat párba foglalva jöttek létre a javasolt alternatívák. Az első alternatíva esetében a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat felhasználók szempontjából maximális kiszolgálás a vezérlőelv, míg a másik megoldás a jelenlegi működéshez képest csak kisebb mértékű fejlesztéseket szükségessé tevő lehetőségeket foglal magába. A kettő között „félúton”, jelentős szolgáltatástartalommal párosuló, ámde takarékos megoldást kínál.

A hatástanulmányban megfogalmazott tartalmi javaslatok és opciók

a. Az 1. opció: „Átlátszó közadatok” – a szolgáltató kormányzat fejlesztése

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága biztosításának és hasznosításának integrált, adatelérést önkiszolgáló módon támogató, szolgáltatásszemléletű megközelítése az adatigénylések kezelésének központosításával, valamint a kötelezően közzéteendő adatok központi gyűjtésével és prezentálásával.

Ennek az alternatívának az alapja egy olyan **központi adatbázis, mely tartalmazza** a közadatok közzétételére kötelezett kormányzati intézmények közzétételi listákon szereplő adatainak **rendszeres adatszolgáltatásán alapuló közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatait**, valamint a közzétételi listákon nem szereplő, de **hasznosítási célból gyűjtött közadatokat is**. Az egységes adatbázisból a közzétételi listákon szereplő adatok külső szereplők által összeállított **lekérdezések segítségével elérhetőek** és letölthetőek további **feldolgozásra alkalmas elektronikus formában**. A közzétételi listákon nem szereplő adatok viszont csak **egyedi hasznosítási szerződések** feltételei mentén érhetőek el.

A reaktív közadatszolgáltatás támogatása során az **adatigénylő kereshet a korábbi adatigénylések között**, megismerheti az egyedi adatigénylési folyamatok főbb jellemzőit (időpontokat, határozatokat), valamint elektronikus formában **letöltheti a korábbi adatigénylésekre adott válaszokat**. Amennyiben keresése alapján új közadatigénylést kíván benyújtani, akkor ezt a kormányzati intézményekre vonatkozóan **egyablakos rendszerben** teheti meg. A benyújtott igénylések központi kezelésének első lépése során az egyablakos rendszert működtető szervezet **beazonosítja az igényelt adatok adatgazdáját**, majd továbbítja számra az adatigénylést. Az adatigénylés teljesítése (illetve az esetleges elutasítás indoklása) az azonosított **adatgazda felelőssége**. A működésmód azt is lehetővé teszi, hogy az adatigénylő **egy adatigényléssel több adatgazdát** szólítson meg, mindegyiktől ugyanazt az adatkört kérve. Ebben az esetben az adatok **összefűzését** és az egységes válasz **visszajuttatását az egyablakos rendszert működtető szervezet** végzi.

b. A 2. opció: „Látható közadatok” – a nyitott kormányzat fejlesztése

Közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának biztosítása a kormányzati adatokra vonatkozó adatigénylések kezelésének központosításával, valamint a kötelező közzétételek egységes módon és formában történő helyi (intézményi) megvalósításával a közzétett adatok fellelési helyére vonatkozó keresések támogatásával.

Ennek az alternatívának az alapja egy olyan **központi adatbázis**, mely tartalmazza a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok közzétételére kötelezett kormányzati intézmények közzétételi listákon szereplő **adataira mutató**, – intézményenként adatfajtánként – **kereshető linkeket**, melyek mögött az egyes intézmények közzétett adatai érhetőek el **egységes struktúrában, elektronikusan letölthető és feldolgozható formában**. A közadatok hasznosításával összefüggő adatgyűjtések és adatbázisok ennél az alternatívánál függetlenül épülnek ki és érhetőek el, ennek az elérésnek a részleteit a koncepció nem tartalmazza.

A reaktív közadatszolgáltatás támogatása során – az előző alternatívával megegyező módon – **az adatigénylő kereshet a korábbi adatigénylések között**, megismerheti az egyedi adatigénylési folyamatok főbb jellemzőit (időpontokat, határozatokat), valamint elektronikus formában **letöltheti a korábbi adatigénylésekre adott adatválaszokat**. Amennyiben keresése alapján új közadatigénylést kíván benyújtani, akkor ezt a kormányzati intézményekre vonatkozóan **egyablakos rendszerben** teheti



meg. A benyújtott igénylések központi kezelésének első lépése során az egyablakos rendszert működtető szervezet **beazonosítja az igényelt adatok adatgazdáját**, majd továbbítja számra az adatigénylést. Az adatigénylés teljesítése (illetve az esetleges elutasítás indoklása) az azonosított **adatgazda felelőssége**. Ennél az alternatívánál viszont **egy adatigényléssel csak egy adatgazda** szólítható meg.

c. A harmadik opció: „Fellelhető közadatok” – a megismerhető kormányzat fejlesztése

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának biztosítása a meglévő közzétételi és adatigénylési mechanizmusok javításával és az adatigénylések benyújtásának központosításával.

Előnyök, eredmények

- Az egyes közérdekű adatokat kezelő szervezetek egységes gyakorlatának elősegítése;
- Az állam szolgáltató szerepének erősítése, magasabb elégedettség a törvényi kötelezettségek teljesítésében;
- Adatigénylői önkiszolgálás elősegítésével a szükséges erőforrások hatékonyabb kihasználása, egyedi közadatigénylések számának csökkenése;
- A közadatigénylések tapasztalatainak feldolgozásával a kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körének felülvizsgálata lehetségessé válik és a tényleges igényekre jobban testreszabható;
- Központi kontroll az adatszolgáltatási kötelezettségek felett;
- A kötelezően közzétett adatok minősége javulhat;
- Egységes gyakorlat jöhet létre a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége és a közadatok üzleti szempontú hasznosításának szétválasztására;
- A közzétételre kötelezett szervezetek számára hasznos benchmark adatok válnak könnyen elérhetővé a többi hasonló szervezetről;
- A bevezetett rendszerből származó részletes adatok elemzése elősegítheti a rendszerszintű jobbító javaslatok megtételét.

A hatástanulmányban bemutatott platform létrejöttéhez szükséges lépések

Az elkészült és a NAIH által elfogadott megvalósíthatósági hatástanulmány, mint kormányzati döntés-előkészítő dokumentum **véleményeztetése és egyeztetése** a nemzeti adatpolitika végrehajtó szervezeteivel és a felelős kormányzati irányító szervekkel.

Az előzetes szakpolitikai véleményezésbe bevonandó szervezetek:

- A nemzeti adatpolitika végrehajtó szervei:
 - A nemzeti adatvagyonról szóló 2021. évi XCI. törvény végrehajtására kijelölt Nemzeti Adatvagyon Ügynökség (NAVÜ), amelynek célja a hatékony és felelős gazdálkodás a nemzeti adatvagyon tekintetében.
 - A 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozattal elfogadott Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájának végrehajtására létrehozott Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont (NATUK), amelynek célja a magánszereplők „adattudatosságának” növelése.
- Az érintett kormányzati irányító szervek:
 - A kormányzati szinten a nemzeti adatpolitika fejlesztéséért és a kormányzati feladatok koordinálásért felelős szervvel (Miniszterelnöki Kabinetiroda) és felelős vezetőjével való egyeztetés a felvázolt opciók támogatottsága kapcsán.
 - A döntés-előkészítő dokumentum véleményeztetésébe javasolt bevonni az Igazságügyi Minisztériumot (IM) is és támogatását kérni a fejlesztés kapcsán.



A dokumentum véleményeztetése során cél a dokumentumban felvázolt opciókkal kapcsolatos álláspontok konszolidálása, a támogatott opciók kijelölése a tervezett fejlesztési elképzelésekkel való illeszkedésre tekintettel, és a működtetés telepítési helyére vonatkozó állásfoglalás.

A folyamat lehetséges eredménye: Közös szakpolitikai állásfoglalás az érintett szervekkel a támogatott opció kapcsán a nemzeti adatpolitikát érintő fejlesztési elképzelésekkel összehangoltan. A kiválasztott fejlesztési opció alapján meghatározott projektjavaslat.

4.3 Tájékoztatás, edukáció, szemléletformálás

Az adatkezelők attitűdjét jellemzi, hogy plusz teherként élik meg a tájékoztatási, nyilvánossági feladatokat, és számos esetben „vegzásásnak” tekintik a közérdekűadat-igényléseket. Az információs szabadság, mint alapvető jog jobb érvényesítéséhez mind az adatigénylői, mind pedig az adatkezelői oldalon komoly szemléletformálásra, változásokra van szükség: ²⁰az állampolgárok esetében elsősorban a jogtudatosság növelésével, míg az adatkezelői oldalon a hozzáállás, az elkötelezettség javításával, valamint a humán- és technikai kapacitások fejlesztésével érhető el. A tudatosság formálásában a NAIH-nak elvitathatatlan szerepe van.

- A nyilvánossági feladatoknak be kell épülniük az adatkezelők mindennapi munkafolyamataiba, a tájékoztatással kapcsolatos teendők szerves részét kell, hogy képezzék a napi működésnek. Ehhez nemcsak a fenti fejezetekben bemutatott szervezeti és tárgyi feltételek biztosítására, hanem szemléletváltásra, az adatkezelők elkötelezettségének javítására is szükség van: a Kutatás eredményei alapján ugyanis kijelenthető, hogy minél inkább elkötelezett egy szervezet a nyilvánosság, a transzparencia iránt, annál hatékonyabban látja el az információs szabadsággal kapcsolatos feladatait.
- Az állampolgárok jogtudatosságát erősíteni kell az információs szabadság terén. Szükség van a közérdekű adatok megismerhetőségéhez fűződő jogaik széles körű megismertetésére, mely a közéletben való aktív állampolgári részvételük, ezáltal a jogállamiság, a demokrácia alapját jelenti. Az állampolgárok tudatossága visszahat az adatkezelői oldal gyakorlatára is, hiszen a nyilvánosságnak komoly szerepe van a jogkövető magatartás kikényszerítésében.

Az információhoz való jog önmagában is a jó kormányzás (good governance), a közfeladatot ellátó szervek átlátható és elszámoltatható működésének alapfeltétele, az esetek többségében pedig egyben elégséges feltétele is.

Tudásátadás, szemléletformálás támogatása

A humán kapacitások minőségi fejlesztéséhez a tudásátadás nélkülözhetetlen **a jogi ismeretek bővítése, elmélyítése, a jogértelmezés segítése**, a nyilvánossági kötelezettségek teljesítéséhez szükséges **szakmai és digitális kompetenciák biztosítása** érdekében; emellett a **hozzáállást, az attitűdöt javító szemléletformálásra** is szükség van. Rendkívül fontos, hogy a **tudásátadásra közérthető formában, a nem jogi végzettségű munkatársak számára is érthető és befogadható módon kerüljön sor.**

A tudásátadásra, szemléletformálásra különböző kiadványok, útmutatók, ajánlások segítségével, online információmegosztással, képzések, fórumok szervezésével kerülhet sor.

Általános útmutatók készítése

Fontos feladat a Kutatás során azonosított területeken gyakorlati információk biztosítása közérthető tájékoztatók, útmutatók formájában, különös tekintettel a bírói gyakorlatra. **Az adatkezelők olyan gyakorlati útmutatókat** várnának, amelyek teljeskörűen és közérthetően ismertetik a kötelezettségeket, valamint ezek elvárt teljesítési módját. **Világosabb, egyértelműbb és gyakorlatiasabb iránymutatások, útmutatók** szükségesek, amelyek konkrét példákon, jogeseteken keresztül mutatnak be eljárásokat.

²⁰ Az 1. kutatás: Az önkormányzatok nyilvánosságának kutatása c. összefoglaló kutatási jelentésben részletesebben kifejtve.



Javasolt fő témakörök:

- adatvédelmi szabályok és az információszabadság ütközése;
- **a személyes adatok védelme kapcsán** a két jog lehetséges kollíziói (mikor adható még ki egy személyes adat és mikor nem);
- **a közérdekből nyilvános adat és a személyes adatok védelmének tisztázása, megismertetése**;
- **adatelv – iratelv a gyakorlatban**, különös tekintettel az iratkezeléssel/iratmegőrzéssel kapcsolatos kötelezettségekre, és annak GDPR vonatkozásaira (az adatelv, iratelv, adatkezelői fogalmak tekintetében a különböző szervezettípusokra vonatkozó részletes gyakorlati útmutatók);
- a közérdekidat-igénylések és az Ákr. szerinti iratbetekintési jog gyakorlásának elhatárolása (illetve az Infotörvény és/vagy az Ákr. kiegészítése e tekintetben);
- a közérdekidat-igénylés keretében kikérhető adatok köre (azaz mely adatok tartoznak a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körébe);
- az adatigénylés jogszerű elutasításának lehetőségei és ezek megfelelő indoklása;
- a személyes adatokat is tartalmazó dokumentumok megismerhetőségének biztosítására vonatkozó feltételek;
- mi a fontosabb: az adatkezelő érdeke vagy az információk nyilvánosságára vonatkozó közérdek (ún. érdekmérlegelés);
- adatgazdák, adatkezelők köre / adatszolgáltatási kötelezettség a törvényességi felügyeletük alá tartozó szervek, társaságok vonatkozásában is;
- különböző titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó szempontok (pl. üzleti titok) alkalmazhatóságának feltételei;
- a nem megismerhető adatot tartalmazó dokumentum nyilvánosságára vonatkozó szabályok (anonimizálás).

A **jó gyakorlatok megosztása** (pl. esettanulmányok, jó gyakorlat kézikönyv) nagyban elősegíthetné a jogértelmezést. **Mintaszabályzatok**, formanyomtatványok készítésével, minta honlap létrehozásával, a feladatokat, kötelezettségeket részletező felhasználói kézikönyv biztosításával („Indítócsomag”, amely tartalmaz minden releváns információt, formanyomtatványt, mintaszabályzatot, amely az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését segíti); az aktuális információkról, jogalkalmazásról, jogszabályváltozásról hírt adó **rendszeres hírlevél** kiküldésével az információszabadsággal kapcsolatos feladatellátás hatékonysága javítható.

A Kutatási projekt keretében elkészült általános útmutatók:

- Az „**Átláthatósági kézikönyv**” az információszabadság mint alapjoggal kapcsolatos jogosultságokat, valamint kötelezettségeket és ezek egymással összefüggő rendszerét mutatja be.
- Az „**Adatközlő kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá?**” c. dokumentum azt tisztázza, hogy mely szervezetek a címzettjei az átláthatósági kötelezettségnek. Az Adatközlő kisokos külön kitér a jogképesség kérdésére is, illetve arra, miért nem csak állami szervezeteknek vannak átláthatósági kötelezettségeik. Az Adatközlő kisokos foglalkozik továbbá a közérdekidat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának elhatárolásával, valamint a jogsértés lehetséges szankcióival is.
- A „**Közérdekidatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat**” című dokumentum célja, hogy konkrét szervezetként szolgáljon a közérdekidat-igénylések kezelésével kapcsolatban. A mintaszabályzaton kívül megtalálhatók ebben a közérdekidat-igénylés folyamatával kapcsolatos válaszlevél sablonok is, valamint egy a közérdekidat-igénylések nyilvántartását szolgáló formanyomtatvány-minta, illetve egy jegyzőkönyvsablon



(ez utóbbiakat abban az esetben lehet használni, ha az adatigénylés betekintés útján valósul meg).

- „A költségtérítés szabályozása és gyakorlata” c. tanulmány azt hivatott vizsgálni, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesítéséért költségtérítés felszámítását lehetővé tevő szabályozás és annak gyakorlati alkalmazása ténylegesen kiállja-e az alkotmányos követelményeket.²¹
- A „Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány” bemutatja a megoldás koncepcionális lehetőségeit és a megvalósítás opcióit: az első alternatíva esetében a vezérlővel a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat felhasználók szempontjából maximális kiszolgálás; míg a harmadik alternatíva a jelenlegi működéshez képest csak kisebb mértékű fejlesztéseket szükségessé tevő lehetőségeket foglal magában. A második alternatíva pedig a kettő között „félúton”, jelentős szolgáltatástartalommal párosuló, ámde takarékos megoldást kínál. A hatástanulmány értékeli az egyes opciók előnyeit és hátrányait a döntéstámogatás érdekében.

Ágazatspecifikus ajánlások, útmutatók készítése

A közérthetőség mellett fontos a szervezettípusra szabott tájékoztatás, útmutatók biztosítása is (standardok meghatározása, egységesen, ágazati szinten vagy intézménytípusonként).

Tekintve, hogy az egyes ágazati jogszabályok különböző közzétételi kötelezettségeket írnak elő, érdemes a közzétételi kötelezettségek teljesítését segítő útmutatókat ágazatonként is elérhetővé tenni.

A vizsgált szervek tekintetében ezek az ágazati útmutatók például az alábbiak szerint alakulhatnak:

- Államigazgatás
- Önkormányzatok / nemzetiségi önkormányzatok
- Rendvédelem
- Oktatás-nevelés
- Egészségügy
- Igazságszolgáltatás

Olyan ajánlások és értelmezések megalkotására is szükség van, melyek **ágazatspecifikusan** lebontják a jogszabályi kötelezettségeket és segítik a jogszabályok gyakorlati alkalmazását, főként az alábbi területeken:

- **gazdálkodási információk közzététele;**
- **közbeszerzési dokumentumok kiadhatósága;**
- **a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok üzleti titkai és az információszabadság közötti feszültség feloldása**, az ilyen cégek piaci és nem-piaci tevékenységei közötti határvonal meghúzósa, illetőleg a környezetbe történő kibocsátási adat fogalmának meghatározása;
- a harmadik Kutatási célcsoportban található szervezetek információszabadságot érintő tudatosságát, kompetenciáját növelné, **ha legalább az MNV Zrt., a fővárosi, fővárosi kerületi, megyei és megyei jogú városi önkormányzatok az érdekeltységükbe tartozó gazdasági társaságok, az alapításukkal létrejött alapítványok számára biztosítanak** – esetleg a NAIH által véleményezett – átláthatósági szabályzat- és iratmintákat, közzétételi mintákat, honlapmintákat;
- a **nemzetiségi önkormányzatokra** vonatkozó szabályozás egyértelműsítése, pontosítása.

²¹ Az „A költségtérítés szabályozása és gyakorlata” című tanulmány az Infotörvény költségtérítésre vonatkozó rendelkezéseit módosító 2022. évi XXVIII. törvény normaszövegének az ismertetéskor megjelölt változást megelőzően került lezárásra. A költségtérítés jelenleg hatályos szabályai értelemszerűen felülírják ennek a tanulmánynak a megállapításait, ugyanakkor a tanulmány következtetéseit és az abban foglalt javaslatokat teljes egészében visszaigazolja a 2022. évi XXVIII. törvénnyel életbe léptetett rendelkezések.



A Kutatási projekt keretében elkészült ágazati, szektorális útmutatók:

- Az „*Önkormányzati útmutató az információsabadság biztosításához*” c. dokumentum egy gyakorlatorientált útmutató a tágran vett önkormányzati szektorra vonatkozó tájékoztatási, nyilvánossági kötelezettségekről, joggyakorlattal és példákkal gazdagon illusztrálva.
- Az „*Adatszolgáltatási mátrix – avagy ki kicsoda az információsabadság terén?*” című útmutató a környezeti adatokon, azok megismerhetőségén keresztül szemlélteti a rendszert: 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.

A jogértelmezést és jogalkalmazást segítő iránymutatások, állásfoglalások online platformja

A jogértelmezést és jogalkalmazást nagyban támogathatja a NAIH honlapján az állásfoglalások, hatósági döntések, beszámolók, alkotmánybírói döntések rendszerezettebb tárolása, a holnapon lévő anyagokban, dokumentumokban történő kereshetőség, a tárgyszavas keresések lehetőségének fejlesztése, illetve a keresőmotor optimalizálása.

A Kutatási projekt keretében elkészült az információsabadságot, mint alapjogot széles körben megismertető és népszerűsítő, a tématerülettel foglalkozó tájékoztatási funkciókat ellátó **Online tájékoztatási portál**. E portál folyamatos fejlesztésével széles körű tájékoztatásra és tudásátadásra nyílik mód mind az adatkezelők, mind az adatigénylők körében.

Az információsabadságot támogató *Online tájékoztatási portál*²² nem a NAIH honlapjának tükrözése, hanem egy önálló információsabadsággal kapcsolatos strukturált tudásbázis az alábbi funkciókkal:

- Naprakész információk nyújtása az információsabadság témaköréről, hírekkel, eseményekkel, aktualitásokkal;
- További szakmai anyagok, jogszabályok, döntések és állásfoglalások publikálása az információsabadsággal kapcsolatban;
- Interaktív szimulációk, tesztek és tudásanyagok hozzáférhetőségének biztosítása, melyek segítséget nyújtanak az információsabadsághoz kapcsolódó folyamat megértéséhez és alkalmazásához, akár adatigénylői, akár adatkezelői oldalon.
- A Projekt eredményeinek (útmutatók, ajánlások, kutatási jelentések) közzététele.

Tudásátadó események, fórumok szervezése

Az írott tájékoztatás mellett **képzések, tanfolyamok, fórumok, események** szervezése is szükséges, ugyancsak kiemelve annak fontosságát, hogy e rendezvényeken a tudásmegosztás nem jogvégzetek számára is érhető legyenek (pl. fogalmak elmagyarázásával, konkrét példák bemutatásával, jogesetek közös feldolgozásával).

A **jó gyakorlatok megosztására szolgáló belső fórumok** létrehozásával az egyes ágazaton belüli szervek közvetlenül meg tudják osztani egymással az információsabadsággal kapcsolatos tapasztalataikat. Olyan kommunikációs csatorna létrehozására van tehát szükség, amely lehetőséget biztosít joggyakorlatok egymás közötti megosztására; valamint az intézmények, szervezetek közötti párbeszéd, konzultációk elősegítésére.

A kutatási Projektet számos rendezvény, workshop és konferencia támogatta, melyek által mind az előkészítő, mind pedig a disszeminációs szakaszban hatékonyan sikerült a Projekt célcsoportjaival

²² www.infoszab.naih.hu



kapcsolatot létesíteni, a szakmai munkát közösen folytatni, valamint az információszabadsággal kapcsolatos tudást magasabb szintre emelni, illetve a téma iránti elkötelezettséget növelni.

Így például az önkormányzati roadshow rendezvényei során az érintettek tájékoztatása indult el az információszabadság biztosításával kapcsolatos tudnivalókról, valamint a Projekt keretében elkészült „Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához” című útmutató ismertetésével. A roadshow tehát az adatkezelők – elsődlegesen a helyi önkormányzatok – információszabadsággal kapcsolatos munkájának támogatását, a kötelezettségeikkel kapcsolatos ismeretátadást célozta.

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

Az önellenőrzés, önértékelés támogatása – a beépített információszabadság (FOI by design) elvének érvényesülése

Az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága. Az önértékelési eszköztár céljai közé tartozik, hogy az érintett szervezetek

- leképezzék a szervezetük erősségeit és jó gyakorlatait az információszabadsággal kapcsolatos szabályok alkalmazása során, és ezután
- felmérjék ezen gyakorlatok hatékonyságát, és
- azonosítsák, hol és hogyan javítható ez a gyakorlat.

Az önértékelést támogató megoldásokkal (ellenőrzőlista, önellenőrzési útmutató, célirányos képzések, átláthatósági keretrendszer, teljesítmények összehasonlíthatóságának biztosítása) a közfeladatot ellátó szervek ellenőrizni tudják saját teljesítményüket és annak változását – akár összehasonlítva azt más, hasonló szervezetek teljesítményével.

A Kutatási projekt keretében elkészült az „Önellenőrzést támogató „compliance” útmutató”, amely a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének felmérésére irányuló eszköztárt tartalmaz. 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 bővítésének lehetősége.

Az adatkezelők meghatározott köre esetében pedig az önértékelési kötelezettség előírása javasolt. A köztulajdonban levő gazdasági társaságok információszabadságot érintő attitűdjét például jelentős mértékben javítaná, ha a vállalatirányítók teljesítményértékelésénél a tulajdonos az átláthatósági kötelezettségek teljesítését, az átláthatósági többletvállalásokat, az átláthatósági gyakorlatot is mérlegre tenné.

Szakemberképzés (külső szakmai támogatás bevonása)

Az egyes szervezetek információszabadságot érintő jogtudatossága, kompetenciája fejlesztésénél kulcsfontosságú szempont, hogy **adott szervezet milyen minőségű tudást képes bevonni a piacra**. Minőségi tudás akkor vonható be, ha **kellő számban érhető el az információszabadság-szabályozás területén, az átláthatóság gyakorlatában jártas jogi tanácsadók, információs jogi szakértők, vállalatirányítók**. Ennek érdekében:

- elsősorban – és egyáltalán nem kizárólag – az állam- és jogtudományi képzés részévé kell tenni az információszabadság-szabályozás alapvető fogalmait és szabadon választhatóvá a területen való elmélyedést valamennyi állam- és jogtudományi karon;
- a szakjogászai képzésben az adatvédelmi joggal azonos szinten, azt kiegészítve, integrált információs szakjogászai csomagban javasolt biztosítani az információszabadság-képzést;



- az ügyvédi kamarák ügyvédjelölti képzésében és a kötelező kamarai továbbképzésében helyet kellene kapnia az információszabadság-szabályozás gyakorlatának;
- a közgazdasági és üzleti tanulmányoknál a vállalatirányítási, marketing és vállalati kommunikációs képzések, a média- és kommunikációs tanulmányoknál az üzleti kommunikációs képzések, míg a politikatudományi képzésben a kormányzati, közkapcsolati szakirányok részévé javasolt tenni az információszabadság-szabályozás alapjait, az átlátható működésből származó előnyök bemutatását, az átláthatóság célját és gyakorlatát.

4.3.1 Társadalmi edukáció

Az állampolgárok meghatározó része számára idegen az információszabadság kérdésköre, nem rendelkeznek ezzel kapcsolatban megfelelő ismeretekkel. 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 közfeladatot ellátó szervek gyakorlatának javításához is.

Az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek beépítése a köznevelésbe

A szemléletváltás érdekében javasolt, hogy a köznevelésbe beemelésre kerüljenek az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek: a lakosság képzését már iskolás kortól érdemes elkezdni annak érdekében, hogy a megfelelő szintű jogtudatosság kialakulhasson (közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségéhez fűződő jog, közérdekű-adatigénylés benyújtásának módja, jogorvoslati lehetőségek stb.).

Állampolgárok tájékoztatása

Az állampolgárok tudatosságának növelése érdekében az ismeretek megosztása, a folyamatos tájékoztatás elengedhetetlen – közérthető módon, többek között, az alábbi aktivitások segítségével:

- az állampolgárok, civil szervezetek jogtudatosságát és együttműködési hajlandóságát növelő **tájékoztató kampányok** szervezése;
- **kommunikációs mini-kampányok** szervezése elektronikus médiában, közösségi felületeken az információszabadság, mint alapjog tudatosulása érdekében (pl. az átláthatóság fontosságának spotokkal való népszerűsítése);
- az adatigénylők részére **közérthető útmutatók, tájékoztató anyagok** készítése az adatigénylések menetével, a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban;
- az **adatigénylések elősegítése**, pl. adatigénylési űrlapminta létrehozásával és közzétételével;
- a Hatóság oldalán elérhető, az állampolgárok részére készített **tájékoztató anyagok népszerűsítése**, melyhez szükséges akár a Kormány, akár a civil szervezetekkel való együttműködés, annak érdekében, hogy ezek az információk minél szélesebb olvasóközönséghez jussanak el;
- **közérthető periodika**²³ készítése és/vagy **rendszeres sajtótájékoztató** szervezése, ahol a főbb eredményekről, precedens ügyekről be lehetne számolni a szélesebb közönség számára.

Az állampolgárok ismereteinek bővítését, jogtudatosságának erősítését segíti az 5.2. fejezetben bemutatott, a Projekt keretében elkészített Online tájékoztatási portál is, amelynek folyamatos frissítése, tartalomfejlesztése elengedhetetlen a naprakész tájékoztatáshoz.

²³ Megfontolandó, hogy a NAIH indítson egy szakmai kiadót és folyóiratot.

4.3.2 Együttműködések hatékonyságának növelése

Az információszabadság érvényesülése az adatkezelők és az adatigénylők közötti hatékony együttműködést feltételezi.

A közfeladatot ellátó szervek részéről fokozottan szükséges a lakossági tájékoztatás és az együttműködés kiszélesítésére, akár jogszabályban rögzített módon; pl. lakossági fórumok megrendezésének kötelezettségével, a részvételi alapú, párbeszédre épülő kommunikációs formák alkalmazásának előírásával. Emellett a párbeszéd minőségének növelése is célként fogalmazható meg.

Az egyedi adatigénylések vonatkozásában kiemelkedő jelentőséggel bír az érintettek együttműködése, ezért javasolt, hogy a szabályozás a jelenleginél részletesebben szóljon e kötelezettségről. Szükség van az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség jelenleginél részletesebb és valószínűsíthetően hatékonyságot növelő szabályozására, a proaktív közzététel szabályainak módosítására, továbbá az alapelvek szabályozásban történő megjelenítésére. Ennek részleteit a 4.1. fejezet rögzíti.

A tájékoztatás, nyilvánosság érvényesülését az állami szereplők mellett más szervezetek is segíthetik. Igen hasznos lenne szorosabb és széles körű együttműködést kialakítani a témában jártas és tapasztalt civil szervezetekkel is, pl. jogsegély szolgálat működtetésében, telefonos zöld szám működtetésében, a teljesítményértékelések lefolytatásában.

A további együttműködések kapcsán érdemes kiemelni a célcsoportba tartozók közötti információ- és tapasztalatcsere hasznosságát is a tapasztalatok, jogesetek, gyakorlati kérdések és megoldások megosztása érdekében.

