



## A K-MONITOR ÉS A TASZ JAVASLATAI MAGYARORSZÁG OGP-CSATLAKOZÁSÁHOZ SZÜKSÉGES VÁLLALÁSOKRA

A május elején folytatott megbeszélésen elmondottakhoz kapcsolódóan a következő területeken tartjuk szükségesnek, hogy a kormány a csatlakozás folyamán kézzel fogható vállalásokat tegyen.

### FELHASZNÁLÓBARÁT INFORMÁCIÓSZABADSÁG

Előrelépéseket kell tenni a közigazgatási informatikai terén, hogy segítsük az állam által közölt közérdekű adatok elérhetőségét, felhasználhatóságát, kereshetőségét. Az ilyen újítások nem csupán az állami szféra átláthatóságát javítják, de serkentik az innovációt, lehetővé teszik e terület mélyreható vizsgálatát, kutatását, ezáltal közvetetten is hozzájárulnak az állam hatékonyabb, jobb működéséhez. A nagyobb transzparencia fokozhatja az állampolgárok közügyek iránti érdeklődését, és megkönnyíti a közpénzek feletti civil kontrollt.

Ahhoz, hogy Magyarország felzárkózzon az átlátható kormányzásban élen járó országokhoz, két irányban fontos lépéseket tenni. Egyrészt, jogszabályi szinten kell rendelkezni arról, hogy a jövőre nézve **minden adatközlés nyílt, elektronikusan feldolgozható formátumokban**, a jelenleginél szabályozottabb formában történjen. Ez, noha törvény-, illetve rendeletmódosítást igényel, közvetlen költségvonzata azonban nincsen. Ugyanakkor néhány területen kiemelten fontos volna visszamenőleg, átfogóan is javítani az adatközlés minőségén. E területeken javasoljuk, hogy a felelős intézmények teremtsék meg a hátteret a szükséges informatikai fejlesztésekhez.

### Az adatközlés minőségi megújítása

A jelenlegi jogszabályok egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem rendelkeznek kellő pontossággal az adatközlés módjáról. Ennek következtében az adatközlők többnyire ugyan eleget tesznek a nyilvánosságra hozatali kötelezettségüknek, ugyanakkor a publikált adatok alkalmatlanok arra, hogy azokat nagyobb mennyiségben, vagy mint adatbázis tovább feldolgozzák - holott éppen ez az Európai Digitális Menetrend egyik célkitűzése: a közhasznú adatok újrafelhasználásáról szóló irányelvet is ezen törekvés mentén kívánja a Bizottság módosítani. Álláspontunk szerint előremutató lenne, ha az adatközlés módjáról rendelkező szabályozások (2011. évi CXII. törvény, 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet) tartalmaznák az "elektronikusan feldolgozható" kifejezést. Ezen túl azt javasoljuk, hogy az adatbázisokban nyilvántartott adatokat nyílt szabványokon alapuló formátumokban (pl. csv, json, xml) kelljen közzétenni, ez lehetővé teszi különféle adathalmazok egyszerű összekapcsolását, a nyers adatok mélyreható elemzését, feldolgozását. A 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet jól és pontosan szabályozza a metaadatok közzétételének módját. Érdemes volna hasonló pontossággal előírni az egyedi dokumentumok, adatok, adatbázisok közzétételének módját is.

Fontos, hogy az adatok rendszeresen frissüljenek, lehetőleg azok előállításával azonos időben kerüljenek is nyilvánosságra. Jelenleg az 2011. évi CXII. törvény negyedéves, illetve 60 napos határidőt szab bizonyos adatok közzétételére, ezek álláspontunk szerint érthetetlenül hosszú határidők, üdvözlőnk, ha ez legfeljebb 2 hétre csökkenne. Szabályozandó az adatok időbeli elérhetőségének kérdése is: új adatok közzététele, nem járhat korábbi adatok eltávolításával, az elektronikusan tárolt információknak évekre, évtizedekre visszamenőleg is

hozzáférhetőnek kell maradni, tárolásuk, nyilvántartásuk lényegében semmilyen többlet költséggel nem jár. A 2011. évi CXII. törvény jelenleg sok esetben csupán 1 éves megőrzési határidőt ír elő, ezt minimum 5, de inkább 10 évre fel kellene emelni. Az adatkezelő megőrzési kötelezettsége lejártá után, legyen kötelező az adatokat központilag (OSZK, Neumann János Digitális Könyvtár) tárolni.

A hibás, késedelmes adatközlést jelenleg nem szankcionálják. Véleményünk szerint érdemes volna bírsággal sújtani kötelességüket megszegő adatgazdákat, adatközlőket (hasonlóan a közbeszerzési eljárások során kirótt bírságokhoz). A bírságból befolyt összegeket például olyan fejlesztések finanszírozására lehetne fordítani, amelyek segítik a közszféra átláthatóbbá, nyíltabbá tételét.

### **Egységes szabályok a nemzeti vagyona vonatkozóan**

Az Alaptörvény 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodásra és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte (l. erről az adatvédelmi hatóság elnökének NAIH-2607-2/2012/V. sz. állásfoglalását). Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény azonban csak a közfeladatot ellátó szervezetekre ró proaktív közzétételi kötelezettséget, a (többségi) köztulajdonban álló gazdasági társaságok közzétételi kötelezettségét a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szabályozza. Az állami vagyonaról szóló 2007. évi CVI. törvény ugyan kiterjeszti az "közfeladatot ellátó szerv" fogalmát az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervekre, azonban a Kúria nemrégiben hozott ítélete szerint a közvetett állami tulajdonban álló gazdasági társaságok (vagy egyéb közpénzt felhasználó állami befolyás alatt álló gazdálkodó szervezetek) már nem esnek az Infotv. személyi hatálya alá, és így nem kötelesek elszámolni tevékenységükkel. (A peres eljárás részletes bemutatása a Javaslatainkhoz csatolt mellékletben található.) Sajnálatos módon a nemzeti vagyonaról szóló törvény az állami és önkormányzati alapítású alapítványok esetében sem teremti meg az átláthatóságot, amely miatt gyakorlatilag kinyomozhatatlan, hogy egyes alapítványok esetében az állam pontosan milyen kezelői, alapítói jogokat gyakorol, illetve, hogy ezek az alapítványok felelősen gazdálkodnak-e. A fenti szabályok és a jogértelmezések különbözősége miatt a gyakorlatban szinte megállapíthatatlan, és hosszas bírósági jogvitákhoz vezet annak eldöntése, hogy pontosan milyen információs rendszer alá tartoznak, milyen közzétételi kötelezettségük van és milyen közérdekű adatokat kezelnek az egyes nemzeti vagyonnal gazdálkodó, részben vagy egészben közfeladatot ellátó, közvetett vagy közvetlen köztulajdonban álló társaságok és egyéb szervezetek. Javasolunk egy olyan tartalmú jogszabálymódosítást, amely egyértelművé teszi, hogy a közvetett és közvetlen állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek is közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, és ebből fakadóan az Infotv. személyi hatálya alá tartoznak.

### **Informatikai fejlesztések**

Konkrét fejlesztési javaslatainkkal néhány kiemelkedően fontos területen szeretnénk elősegíteni az átlátható, nyílt kormányzás megvalósulását.

- **közbeszerzésekről szóló információk, elektronikus közbeszerzési értesítő, elektronikus eljárások:** A közbeszerzési értesítő sorai megadják azokat a kritériumokat, amelyek egy közbeszerzési eljárást leírnak. A Közbeszerzési Hatóság vélhetően adatbázis-szerűen is nyilvántartja a beszerzések adatait. Javasoljuk, hogy amennyiben így van, a feljebb leírt módon, adatbázis-szerűen is kerüljenek publikálásra a közbeszerzési információk. A jelenlegi elektronikus rendszerben számos információ nehezen elérhető, egy-egy eljárás összes fázisa csak hosszas kereséssel található meg, így az ügykövetés roppant körülményes. Ezen segíthetne egy egyszerű nyilvántartási szám bevezetése. További problémát jelentenek a hibás adatok is (a közbeszerzési adatokkal kapcsolatos gondokról bővebben: [http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/kb\\_adatok\\_2010\\_3riport\\_120305.pdf](http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/kb_adatok_2010_3riport_120305.pdf)) Követendő példa lehetne a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal agrártámogatásokkal kapcsolatos adatbázisa: [http://www.mvh.gov.hu/portal/MVHPortal/default/kozerdekmenu/kozerdeku\\_adatok/tevekenysegi\\_adatok/kozeteteli\\_listak/Z20080910001](http://www.mvh.gov.hu/portal/MVHPortal/default/kozerdekmenu/kozerdeku_adatok/tevekenysegi_adatok/kozeteteli_listak/Z20080910001)

Bár ez az oldal is rendelkezik hiányosságokkal, megfelelően működnek rajta a kereső funkciók, és a teljes adatbázis, illetve a keresési eredmények .csv formátumban is letölthetőek. Hasonló, ugyanakkor folyamatosan

frissülő rendszer működtetéséhez nem szükséges a közbeszerzési értesítő intézményét megváltoztatni, csupán javítani az elektronikus közzététel módján.

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos másik felvetésünk, hogy az eljárások egyszerűbbé és átláthatóbbá tételéhez végre széles körben kötelezővé kellene tenni az elektronikus eljárások alkalmazását. Az e-közbeszerzés bevezetése, illetve elektronikus árlejtés gyakori alkalmazása fokozza a résztvevők közötti versenyt, ezáltal jelentős megtakarításhoz vezethet a beszerző feleknek. [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroomcf/itemdetail.cfm?item\\_id=5901&lang=hu](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroomcf/itemdetail.cfm?item_id=5901&lang=hu)

Álláspontunk szerint a hatóságnak rendelkeznie kell a javasolt fejlesztések elvégzéséhez szükséges erőforrásokkal: a hirdetményellenőrzésből befolyó összegek többek között erre fordítandók.

- **szerveződések központi elektronikus nyilvántartása.** A központi kormányzati adatgyűjtő oldal gondolata nem számít újdonságnak Magyarországon sem. A közadat.hu oldal évek óta működik, mégis csupán egy töredékét tartalmazza a közfeladatot ellátó intézmények által előállított adatoknak. Az állami működésének átláthatóságát nagyban segítené egy ilyen rendszer megfelelő működése, ezen belül is a közfeladatot ellátó szervek által kötött szerződések központi adatbázisa. A szlovák kormány egy hasonló adatbázist (<http://www.zmluvy.gov.sk>) működtet, egy kógens törvényi rendelkezéssel pedig minden szerződés hatályosulásának a feltételévé tették, hogy az megjelenjen a szerződések központi elektronikus nyilvántartásában. A szerződések oldalhű, hiteles elektronikus másolatán túl a portál elektronikusan feldolgozható formában is tartalmazza a szerződést. Egy ilyen eszköz feleslegessé tenne számtalan külön adminisztrációval járó közzétételt és közérdekű adatigénylést, és jelentősen növelné a közzététel gazdálkodásának átláthatóságát.
- **költségvetési információk vizualizációja,** vagyis az állami intézmények, szervek, önkormányzatok költségvetéseinek egyszerű, közérthető formában való közzététele. Mivel minden állami intézmény az állampolgárok adóforintjaiból működik, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az állampolgárok nyomon követhessék a közös kasszába befizetett pénzüik sorsát. Mindezt úgy, hogy az is képet kaphasson az állam gazdálkodásáról, aki nem közgazdaságtanból szerzett diplomát. Számos ország fejlesztett hasonló alkalmazásokat, a magyar költségvetés modellezésére a Budapest Intézet által készített interaktív alkalmazást <http://amipenzunk.hu>. Javasoljuk egy olyan szoftver fejlesztését, amely képes az államháztartás intézményeinek gazdálkodási adatait befogadni, és azokat áttekinthető, érthető formában az adott intézmény honlapján bemutatni.

## KÉPZÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL

Gyakori, hogy közfeladatot ellátó szervek dolgozói nem ismerik fel, hogy közérdekű adatigényléssel állnak szemben, vagy nincsen tudomásuk közzétételi kötelezettségeikről. Ezen a területen fontos volna, hogy a kormányzat felkészítse azokat a dolgozókat, akik feladatuk körükből eredően rendszeres kapcsolatot tartanak állampolgárokkal, vagy közérdekű adatokat kezelnek. Ugyanígy fontos volna az igazságszolgáltatásban dolgozók továbbképzése ezen a területen. Álláspontunk szerint három olyan intézmény létezik, amely alkalmas ilyenfajta tevékenységre: a bírói akadémia, a Nemzeti Közigazgatási Intézet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Mivel a kormány korrupcióellenes stratégiája amúgy is hangsúlyt fektet a közszolgák (és az állampolgárok) képzésére, a program szerves része lehetne a közszolgák információszabadsággal és az átlátható állam működésével kapcsolatos felkészítése.

## KEVESEBB TITOK

A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt (továbbiakban: Mavtv.) mielőbbi újraszabályozását javasoljuk. Jelenleg a minősítők bármilyen közérdekű adatot titokká minősíthetnek, ennek egyetlen érdemi korlátja az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. Sajnálatos módon azt már nem kell mérlegelni az eljárás során, hogy számos esetben éppen az adatok nyilvánosságra hozatalához fűződik a nyomósabb közérdek.

Szintén igen súlyos korlátozást jelenthet, hogy az indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben az állampolgároknak nincs fegyvere: nem kezdeményezhetik a minősítés indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát bírósági úton, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság előtt kezdeményezhető titokfelügyeleti

hatósági eljárás sem tekinthető valódi jogorvoslatnak, mert a Hatóság bejelentés esetében is hivatalból indítja meg az eljárást. Ebből fakadóan ilyen eljárásban nincs ügyfél státusa a bejelentőnek. Ezzel párhuzamosan a Hatóság elnökének is jelentősen szűkült a jogköre a minősített adatok tartalmi felülvizsgálatának terén. A Hatóság elnökének nincs iratbetekintési joga, csak az adat minősítésének indoklását követelheti, titokfelügyeleti eljárást pedig gyakorlatilag csak abban az esetben kezdeményezhet, ha a minősítési eljárás formai okból volt jogellenes. Az Mavtv. alaptörvény-ellenességét a mellékletben részletesen kifejtjük.

Nemcsak az OGP szellemében, hanem alkotmányossági aggályaink miatt is javasoljuk az újraszabályozást: csak a minősítés tartalmi indokainak további korlátok közé szorítása és az indoklás felülvizsgálatának kiterjesztése teremtheti meg az állami szféra átláthatóságát.

Budapest, 2012 június 12.

Léderer Sándor

K-Monitor

dr. Dénes Balázs

TASZ

A kiadmány hiteléért felel: Léderer Sándor