



Ügyszám: NAIH-3383/2021.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke

és

a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

KÖZÖS JELENTÉSE

a nemzetiségi önkormányzatok működési transzparenciájának vizsgálata tárgyában

Érintett szervek:

- Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága
- Miniszterelnökség Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért Felelős Helyettes Államtitkársága
- Belügyminisztérium Társadalmi Felzárkózásért Felelős Helyettes Államtitkársága
- Ágfalvi Német Nemzetiségi Önkormányzat
- Német Nemzetiségi Önkormányzat Kerepes
- Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata
- Magyarországi Románok Országos Önkormányzat Hivatala

I. A vizsgálat megindítása

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban Hatóság) elnöke vizsgálatot indított a nemzetiségi önkormányzatok működési átláthatóságának érvényesülésével kapcsolatban, kiemelt figyelemmel az elektronikus közzététel és a közérdekű adatigénylés folyamataira. Tekintettel arra, hogy a nemzetiségi önkormányzatok működési kereteit nagymértékben a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) határozza meg, így a nemzetiségi jogok érvényesülésének komplex alapjogi megközelítésű vizsgálata érdekében szakmai szempontból indokolt volt a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes (továbbiakban: Nemzetiségi Biztoshelyettes) bevonása.

A Hatóság korábban részletesen átvilágította és elemezte A KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében az információszabadság érvényesülését a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában is, a projekt megvalósításába a Nemzetiségi Biztoshelyettes munkatársa is bekapcsolódott. A közös jelentés későbbi fejezetében a projekt lényegi megállapításai is bemutatásra kerülnek.

2020-2021-ben a nemzetiségi önkormányzatok működési transzparenciájának vizsgálata tárgyában a Hatóság összesen 15 információszabadsággal kapcsolatos vizsgálati és konzultációs eljárást folytatott. A konzultációs kérdések főként arra irányultak, hogy ki az illetékes az adatigénylések teljesítése, illetve a kötelező közzététel megvalósítása tekintetében: a közérdekű adatokat kezelő nemzetiségi önkormányzatok vagy az Njtv. alapján a nemzetiségi önkormányzatok működését biztosító és ehhez kapcsolódva az adminisztratív feladatokat ellátó települési önkormányzatok polgármesteri hivatalai.

A vizsgálatlal érintett ügyekben kiemelt kérdés volt az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok milyen mértékben láttak, illetve látnak el jogszabályban előírt veszélyhelyzettel kapcsolatos feladatokat, és ezzel összefüggésben az adatigénylések teljesítésénél jogszerűen alkalmazható-e a 45 napos kivételes határidő. Felmerült továbbá, hogy jogszerűen megállapítható-e költségtérítés olyan adatok esetében, amelyek a kötelező közzétételi körbe tartoznak.

A Hatóság a korábbi tapasztalatait és a beérkezett válaszokat feldolgozta, majd az Infotv. 59. §-a alapján jelentést készített – a speciális témára tekintettel a Nemzetiségi Biztoshelyetttel együttműködve –, amely tartalmazza a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat.

II. Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az információszabadság, mint alapjog biztosítása: *„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”* [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés];
- Nemzeti vagyon: *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.”* [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés];
- A közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzése átlátható állami gazdálkodás követelménye: *„A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”* [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés];
- *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első fordulata];
- *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- *„A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés első fordulata];

III. Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. (Mötv.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.);
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.);
- A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (költség-rendelet);
- A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

IV. Az információszabadság érvényesülése, a vizsgálathoz kapcsolódó alapjogi és jogszabályi háttér áttekintése

4.1. Alapelvek

Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (3) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez*. Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy ezen alapjog *„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.”* A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.”*

Az információszabadság alapvető célja, hogy az állampolgárok az állam működését ellenőrizhessék a közérdekű adatok nyilvánossága révén. Az alapjog gyakorlásának egyik eszköze **a közérdekű adat megismerése iránti igény benyújtásának lehetősége**, míg a másik, proaktív formája, a bárki számára személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen biztosított **elektronikus közzététel**, amely ingyenesen hozzáférhetővé teszi a közérdekű adatok megismerését. Az adatigénylés joga alanyi jogot jelent: az adatigénylőnek joga van megismerni a közérdekű adatot, eziránt igényét bejelenteni. Az alapjog a nyilvánosság számára egy általános ellenőrzési jogot biztosít. Ebből következően a közfeladatot ellátó szerv, mint a közérdekű adatigénylés címzettje, nem vizsgálhatja, hogy az adatigénylő milyen célból kívánja a kért adatot megismerni.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. *„A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája.”* A közhatalom, ezen belül **a helyi közhatalom, gyakorlásának nyilvánossága** a demokratikus működés alapja, **a jogállami működés egyik sarkalatos pontja**.

Az Infotv. értelmező rendelkezései számos olyan fogalmat határoznak meg, amelyek az alapelvek tartalmának értelmezése szempontjából is nagy jelentőséggel bírnak, ilyen például a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat, valamint az adatfelelős és az adatközlő fogalmak rögzítése.

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében **„közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adadfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”**

Az Infotv. 3. § 6. pontja alapján „**közérdekből nyilvános adat**: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján **közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak** a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 3. § 19. pontja szerint **adatfelelős** az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett.

Az Infotv. 3. § 20. pontja alapján **adatközlő** az a közfeladatot ellátó szerv, amely – ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot – az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatot honlapon közzéteszi.

4.2. A közpénzekkel kapcsolatos adatok nyilvánossága

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok – a nemzetiségi önkormányzatok – tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte: „*A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.*”

Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg e cikkében a közhatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi.

A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás szabályait a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza. Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerint **nemzeti vagyonba tartozik** többek között:

„[...]

a) az állam vagy a **helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,**

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a **helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,**
[...]

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. § (1) és (2) bekezdései kimondják, hogy „*a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. [...]*” Az Nvtv. fogalomrendszerében a **közfeladat** az Nvtv. 3. § 7. pontja értelmében „*a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez [...]*”.

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében „*a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.*”

Az Alkotmánybíróság 25/2014. (VII. 22.) határozata is a fenti érvelést követte. [30] Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja ugyanis, hogy a „közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”, ezeket tehát „az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”, és a nyilvánosság előtti elszámolást a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” kötelességévé teszi.

Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése értelmében az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.

4.3. A nemzetiségi önkormányzat működésének nyilvánossága

A nemzetiségi önkormányzatok működésének vizsgálatakor elsőként a nemzetiségi közügy és a nemzetiségi önkormányzat Njtv.-ben rögzített fogalmait szükséges áttekinteni.

Az Njtv. 2. § 1. pontja szerint **nemzetiségi közügy**:

- a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy;
- b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervekben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervekben való nemzetiségi képviselőhez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

Az Njtv. 2. § 2. pontjára figyelemmel **nemzetiségi önkormányzat**: törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselőre, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi (együttesen: helyi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

Az Njtv. 88/A. § értelmében a nemzetiségi önkormányzat működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg. Ugyanezen szakasz rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatának kötelező elemeiről, melynek e) pontja rögzíti a **nyilvánosság biztosításának kritériumát**.¹

Az Njtv. 91. § (1) bekezdése rendelkezik a **képviselő-testület ülésének nyilvánosságáról**, ugyanezen szakasz (2)-(5) bekezdései a zárt ülés tartásának feltételeiről.

¹ Njtv. 88/A. § A nemzetiségi önkormányzat működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzat határozza meg. A szervezeti és működési szabályzat legalább az alábbiakról rendelkezik:

- a) a nemzetiségi önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről, telephelyéről, elérhetőségéről;
- b) a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;
- c) a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről, nyelvhasználatáról;
- d) a képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről;
- e) a nyilvánosság biztosításáról;
- f) a döntéshozatalról és a szavazás módjáról;
- g) a nemzetiségi önkormányzat ülésének jegyzőkönyvéről, vezetésének nyelvéről, valamint fővárosi és megyei kormányhivatalnak való megküldéséről;
- h) a közmeghallgatásról;
- i) a nemzetiségi önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- j) a nemzetiségi önkormányzat bizottságairól, működésük szabályairól;
- k) a helyi önkormányzattal vagy annak szerveivel való kapcsolattartás módjáról.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5036/2012/6. számú határozata szerint „[...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is”.

Az Njtv. 91. § (2) és (5) bekezdései rendezik a nyilvánosság alóli kivételes esetekben kötelezően tartandó zárt ülés szempontjait, ugyanezen szakasz (3) bekezdése az érintett kezdeményezésére, illetve a (4) bekezdés képviselő-testület mérlegelése alapján tartható zárt ülés feltételeit rögzíti.

Az Njtv. 96. § (1) bekezdés második fordulata értelmében **a zárt ülésen hozott képviselő-testületi határozat nyilvános**. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a külön törvény szerinti **közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell**.

Az Njt. 76. § (5) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy **a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölérendeltségi viszony**. A nemzetiségi öngazgatás azonban szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez, a helyi nemzetiségi önkormányzatok ugyanis sajátos helyzetben vannak, mert bár a nemzetiségi közügyeket érintő feladataikat az Njtv. meghatározza, és azok ellátásához állami támogatást is kapnak, ahhoz már nem rendelkeznek elegendő forrással, hogy önálló hivatalt tartsanak fenn. Ezért a helyi nemzetiségi önkormányzat a helyi települési önkormányzat segítségével és támogatásával tudja eredményesen ellátni a nemzetiségi jogok lehető legszélesebb körű érvényesítését.

A fentiekre tekintettel az Njtv. 80. § (1)² bekezdése rögzíti, hogy az a **települési önkormányzat, illetve a hivatal**, amely a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti önkormányzat önkormányzati hivatali feladatát ellátja, **biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit**, szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról.

Az Njtv. 80. § (2) bekezdése szerint „a települési önkormányzat a települési nemzetiségi önkormányzattal, a területi önkormányzat a területi nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan **közigazgatási szerződésben megállapodik**. (...) A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.”

² Njtv. 80. § (1) A települési önkormányzat, illetve az a hivatal, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatali feladatát ellátja, biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok:

- a) a helyi nemzetiségi önkormányzat részére annak saját székhelyén havonta igény szerint, de legalább harminckét órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;
- b) a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;
- c) a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, valamint a testületi ülések jegyzőkönyvei esetében, továbbá a jegyzőkönyvek benyújtásában való közreműködés és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;
- d) a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása;
- e) a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, adatszolgáltatási, iratkezelési feladatok ellátása;
- f) a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és
- g) az a)-f) pontban meghatározott feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével.

Az Njtv. 80. § (3) bekezdése sorolja fel a közigazgatási szerződés kötelező elemeit.³ Ezek között a d) pontban található utalás az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokra, feltételekre, de a nyilvánosság biztosításnak kérdése, a nemzetiségi önkormányzat működésének átláthatóságát biztosító feladatok felsorolása és a feladatellátás felelősei nem lettek egyértelműen rögzítve.

Az Njtv. fenti rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzatok esetében a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának, illetve közös önkormányzati hivatalának a feladata annak biztosítása, hogy a nemzetiségi önkormányzat működése minden tekintetben jogszerű legyen. A szakmai segítségnyújtás terjedelmét, részleteit – így a nemzetiségi önkormányzat működésének átláthatóságát biztosító feladatok felsorolását és a feladatellátás felelőseit – az Njtv. 80. § szerinti megállapodásban fontos lenne kifejeíteni és rögzíteni.

Mások a lehetőségei az országos nemzetiségi önkormányzatoknak, amelyek az Njtv. 121. §-a alapján rendelkeznek az általuk alapított költségvetési szervvel, az országos nemzetiségi önkormányzati hivatallal. Az Njtv. 88/A. §-ra figyelemmel a szervezeti és működési szabályzatban rögzített feladatokat, köztük a nyilvánosság biztosítását, az országos nemzetiségi önkormányzat működésének átláthatóságát az országos nemzetiségi önkormányzati hivatal saját hatáskörben köteles ellátni, biztosítani.

4.4. A közérdekű adat kiadásáért megállapítható költségtérítés

A költségtérítés megállapításának folyamatát az Infotv. a 29. § (3)-(6) bekezdésekben, valamint a költségtérítés-rendelet részletesen szabályozza.

A vizsgálat lefolytatásakor hatályban volt, költségtérítés megállapítására vonatkozó szabályok szerint az Infotv. 29. § (4) bekezdése kimondta, hogy *„[h] az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételeivel jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételeivel jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell”.*

A költségtérítés megállapítása vonatkozásában **2022. október 13. napjától új szabályok⁴ alkalmazandók:** *„Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg akkor, ha a felmerült költség mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott, költségtérítésként megállapítható legalacsonyabb összeget, azzal, hogy az így meghatározott költségtérítés összege ekkor sem haladhatja meg a kormányrendeletben meghatározott legmagasabb összeget. A költségtérítés összegéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell. [Infotv. 29. § (3) bekezdés]*

³ Njtv. 80. § (3) bekezdés: A (2) bekezdés szerinti megállapodásban rögzíteni kell

a) a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetésének előkészítésével és megalkotásával, valamint a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével, továbbá a helyi nemzetiségi önkormányzat önálló fizetési számla nyitásával, törzskönyvi nyilvántartásba vételével és adószám igénylésével kapcsolatos határidőket és együttműködési kötelezettségeket, a felelősök konkrét kijelölésével,
b) a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásaival kapcsolatosan a helyi önkormányzatot terhelő ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási, szakmai teljesítésigazolási feladatokat, továbbá a felelősök konkrét kijelölését,
c) a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szabályait, különösen az összeférhetlenségi, nyilvántartási kötelezettségeket,
d) a helyi nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek és gazdálkodásának eljárási és dokumentációs részletszabályaival, a belső ellenőrzéssel, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével, és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokat, feltételeket.

⁴ file:///C:/Users/NAIH-210/Desktop/Tajekoztato_a_kozerdeku_adatigennyel_osszefuggo_koltsegtertesre_vonatkozo_szabalyok_modositasarol.pdf

Az Infotv. 29. § (4) bekezdése a fentieket azzal egészíti ki, hogy *„Ha az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a (3) bekezdés szerint költségtérítést állapít meg, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni.”*

Az Infotv.-beli rendelkezések alapján a költségtérítés megállapításának tényéről és annak összegéről az adatigény teljesítését megelőzően kell tájékoztatni az igénylőt. A tájékoztatás kézhezvételét követően 30 nap áll az igénylő rendelkezésére, annak érdekében, hogy nyilatkozzon, továbbra is fenntartja-e adatigényét. Az információszabadság, mint alapjog érvényesüléséhez szükséges az is, hogy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítésről szóló tájékoztatás kellően részletes legyen, abban a közfeladatot ellátó szervek kötelesek feltüntetni minden olyan indokot, illetőleg költségelemet, amelyek a megállapított összeg megalapozottságát támasztják alá.

A megfelelő tájékoztatás ugyanis nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az adatigénylő valóban tisztában legyen azzal, miért, mekkora összegű költségtérítést kell megfizetnie ahhoz, hogy a megismerni kívánt adatok birtokába jusson. A tájékoztatás alapján képes lesz a megfelelő döntést hozni a tekintetben, hogy megfizeti-e az adatkezelő által megállapított költségtérítés, vagy az összeg tekintetében él az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekkel.

Hangsúlyozandó, hogy a közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adatigénylések teljesítésekor nem szolgáltatást nyújtanak, hanem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogból eredő kötelezettségeiket teljesítik, ebből következően a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegéről nem kell számlát kiállítania az adatkezelőnek.

4.5. Elektronikus közzétételi kötelezettség

Az Infotv. 37. § (1) alapján a közzétételre kötelezett szerv a tevékenységéhez kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszi.

Az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza: az általános tájékoztatási kötelezettséget [Infotv. 32. §], az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást [Infotv. 28. §-31. §] és az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt [proaktív adatszolgáltatást, Infotv. 33. §-37. §].

Az elektronikus közzétételi kötelezettségre vonatkozó, az Infotv. 23. alcímében található közzéteendő adatok körét, az általános közzétételi listát az Infotv. 1. számú melléklete tartalmazza. Az Infotv. 37. § (1) bekezdése alapján minden közfeladatot ellátó szerv – az országos vagy térségi feladatot el nem látó közoktatási intézmények kivételével – köteles *„tevékenységéhez kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzétenni”*.

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése alapján a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat [Infotv. 37. § és 1. számú melléklet] internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel).

Az Infotv. 33. § (3) bekezdése szerint, tekintettel arra, hogy a területi és helyi szervek tekintetében, például a települési önkormányzatok számára nem kötelező önálló honlap fenntartása, így választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott honlapon is eleget tehetnek elektronikus közzétételi kötelezettségüknek.

4.6. A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltéréstől szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet alkalmazhatósága

Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

Az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet ezt a határidőt megnöveli, de nem valamennyi közérdekű adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv esetében teszi lehetővé a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítési határidejének 15 nap helyett 45 napban történő megállapítását.

A Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése szerint a 45 napos válaszadási határidő alkalmazásának feltétele, „[...] ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő feladatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.”

A Korm. rendelet 1. § (3)-(5) bekezdéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 15/2021. (V. 13.) AB határozat [vonatkozó bekezdéseiben az Alkotmánybíróság kifejtette: „[31] [A]z Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében „különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. [...] [39] Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak a korlátozását is. [40] Az R. maga rögzíti, hogy a korlátozó szabály csak szükséges esetben alkalmazható, akkor, ha az adott szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatának ellátását veszélyeztetné a korábbi válaszadás. Az R. szövegezéséből egyértelmű, hogy az Infotv. rendelkezéséhez képest későbbi válaszadás elkerülhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az adatkezelő szerv eredményesen működjön közre a koronavírus-járvány leküzdésében. [41] Absztrakt módon nem jelenthető ki az sem, hogy a szabályozás aránytalan alapjog-korlátozást valósítana meg: a koronavírussal szembeni védekezésben való közreműködés, mint alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy az adatigénylő csak 45, illetve 90 napon belül jut a kért információhoz. [43] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz keretei között csak a szabályozás alkotmányosságát vizsgálhatta; e vizsgálat alapján jutott arra a következtetésre, hogy nem sérti a válaszadási határidő felemelése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, ha az valóban szükséges a járvány leküzdéséhez. [44] Az Abh. rámutatott, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni (Indokolás [39]). Nem csupán az R. szövegéből, hanem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből is következik, hogy az R. nem jelentheti a válaszadási határidő automatikus meghosszabbodását a különleges jogrend időtartama alatt. A szabályozás csak akkor marad az alkotmányos értelmezési tartományban, ha az adatkezelő nem csupán általánosan hivatkozik a veszélyhelyzetre, hanem valóban valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét. A valószínűsítés nem jelenthet pusztán általános hivatkozást a járványra, hanem az esetlegesen ellátatlanul maradó közfeladatot ténylegesen nevesíteni kell. Ennek elmaradása ugyanis megkérdőjelezi a szabályozás szükségességét, ami a fentiek értelmében a jogkorlátozás feltétele. [45] Az R.-nek az az értelmezése felel tehát meg az Alaptörvénynek, amelynek alkalmazása során az adatkezelő valószínűsíti, hogy miért az R. és nem az Infotv. szabályai szerinti határidőben válaszolta meg az adatigénylést. A világjárvány a társadalom mellett az állami szerveket is kihívás elé állítja, amelyek akár a megnövekedett feladatteher, akár a munkatársak megbetegedése miatt szembesülnek új kihívásokkal. A válaszadási határidő megnövekedésének (és ezzel a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának) számos alkotmányosan elfogadható indoka lehet, az azonban garanciaként következik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, hogy az Infotv. szerinti határidőtől való eltérés konkrét okaira az adatkezelőnek kell rámutatnia. [...]”

Főszabály szerint az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, ezért nem csupán a Korm. rendelet szövegéből, hanem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből is következik, hogy a Korm. rendelet nem jelentheti a válaszadási határidő automatikus meghosszabbodását a különleges jogrend időtartama alatt. A szabályozás csak akkor marad az alkotmányos értelmezési tartományban, ha az adatkezelő nem csupán általánosan hivatkozik a veszélyhelyzetre, hanem valóban valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét. A valószínűsítés nem jelenthet pusztán általános hivatkozást a járványra, hanem az esetlegesen ellátatlanul maradó közfeladatot ténylegesen nevesíteni kell. Ennek elmaradása ugyanis megkérdőjelezi a szabályozás szükségességét, ami a fentiek értelmében a jogkorlátozás feltétele.

A válaszadási határidő megnövekedésének (és ezzel a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának) számos alkotmányosan elfogadható indoka lehet, az azonban garanciaként következik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, hogy az Infotv. szerinti határidőtől való eltérés konkrét okaira az adatkezelőnek kell rámutatnia.

A veszélyhelyzeti jogszabályok nem állapítottak és jelenleg sem állapítanak meg **a nemzetiségi önkormányzatok számára a veszélyhelyzettel összefüggésben kötelezően ellátandó közfeladatot**. Az Njtv. összhangban az Mötv.-vel részletesen, garanciális elemekkel bővítve, szabályozza a helyi önkormányzat – illetékességi területén élő nemzetiségi közösséggel, a nemzetiségi közösséghez tartozó személlyel, a nemzetiségi önkormányzatokkal és szervezetekkel kapcsolatos – kötelező feladatait. A nemzetiségi önkormányzat jogi személy. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületét illetik meg, a nemzetiségi önkormányzatot az elnök képviseli. A települési nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés. Az Njtv. 78. § (1) bekezdése értelmében a nemzetiségi önkormányzatnak az Njtv. állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, ezzel egyidejűleg a kötelező feladat- és hatáskör ellátásához az Országgyűlés biztosítja az azzal arányban álló forrást és eszközrendszer.

Az Njt. 153. § (1) bekezdésének értelmében, amennyiben az Njtv. eltérően nem rendelkezik, a nemzetiségi önkormányzatokra és az átalakult nemzetiségi önkormányzatokra alkalmazni kell a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat. Ebből következően az Infotv. rendelkezései a nemzetiségi önkormányzatokra is vonatkoznak. A veszélyhelyzethez kapcsolódó speciális példa, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) 46. § (4) bekezdése alapján veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolta. A Kat. 46. § (4) bekezdése a nemzetiségi önkormányzatokra is alkalmazandó volt, esetükben a képviselő-testület, közgyűlés feladat- és hatáskörét a koronavírus-világjárvány elleni védekezés miatti veszélyhelyzetben a Kat.-ban megállapított megszorításokkal az elnök gyakorolhatta.

V. A Hatóság és a nemzetiségi biztoshelyettes közös vizsgálata, a célok és a beérkezett válaszok áttekintése

Már az I. fejezetben is nevesítettük az A KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projektet, melynek keretében a Hatóság átfogóan foglalkozott a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában az információszabadság érvényesülésével.

Emellett a Hatóság elnöke hivatalból közös vizsgálat lefolytatását kezdeményezte, melynek speciális témakörére tekintettel – azaz, hogy a transzparencia, az információszabadság érvényesülése a nemzetiségi önkormányzatok működésével összefüggésben került áttekintésre, elemzésre – bevonta közreműködő partnerként a Nemzetiségi Biztoshelyettest.

A közös vizsgálat keretében kiemelten fontos volt a nemzetiségi önkormányzatok működési átláthatóságának érvényesülését, ehhez kapcsolódóan az elektronikus közzététellel és a közérdekű adatigényléssel kapcsolatos folyamatokat esetlegesen gátló elvi és gyakorlati akadályok feltárása.

Erre figyelemmel vizsgálták:

- mely területeken, hogyan és milyen mértékben valósul meg a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos kötelezettség teljesítésekor a helyi nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok, illetve polgármesteri hivatalok közötti együttműködés;
- a nemzetiségi önkormányzatok e kérdéskörrel összefüggésben milyen feladatokat látnak el és milyen nehézségekkel találkoznak;
- az Njtv. 80. § (3) bekezdése alapján kötelezően megkötendő együttműködési megállapodás tartalma az információszabadság alapjog érvényesülését biztosító feladatok tekintetében pontosan került-e megfogalmazásra, abból a kötelezett fél egyértelműen beazonosítja-e a feladatellátással kapcsolatos kötelezettségét;
- az együttműködési megállapodás alapján a helyi önkormányzatok, illetve polgármesteri hivatalok elegendő és megfelelő segítséget nyújtanak-e a helyi nemzetiségi önkormányzatok részére.

A közös vizsgálat célja, hogy a feltárt problémákat, megállapításokat, valamint az azok megoldását célzó szakmai javaslatokat a közreműködő közjogi tisztségviselők jelentésben foglalják össze.

5.1. A szakmai irányító és felettes szervek válasza

A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára 2021. november 26-án kelt levelében a Miniszterelnökség Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért Felelős Helyettes Államtitkársága, valamint a Belügyminisztérium Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Helyettes Államtitkársága által – a fővárosi és valamennyi megyei kormányhivatal közreműködésével – összegzett tapasztalatokról adott tájékoztatást. A vizsgálat a 2014. évi őszi választásuktól 2021. július 20-ig tartó időszakra vonatkozott, a beérkezett válaszok a megkeresésben feltett kérdések, témakörök szerint csoportosítva kerülnek bemutatásra.

1. Melyek a nemzetiségi önkormányzatok működésének nyilvánosságát, átláthatóságát biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének törvényességi tapasztalatai, az alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközök, valamint azok hatékonysága, kiemelt figyelemmel a kormányhivatalokhoz beérkezett jegyzőkönyvekben tapasztaltakra, a nemzetiségi önkormányzatok által működtetett honlapokra, közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kezeléséből adódó törvényességi vizsgálatokra vonatkozóan?

A szakmai felügyeleti tevékenységet ellátó kormányhivatalok tájékoztatása alapján megállapítható, hogy az országos, a területi és a települési nemzetiségi önkormányzatok többnyire átláthatóan működtek a vizsgált időszakban, kirívóan súlyos törvénytértések nem történtek. A kibocsátott törvényességi felhívások jelentős részére a késedelmes vagy hiányos jegyzőkönyvek felterjesztésének a gyakorlata miatt került sor.

Egyes esetekben – országos, területi és települési szinten is – az ülések összehívásának, valamint az ülések megtartásának módja vezetett jogsértéshez. Előfordult, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke olyan testületi ülést hívott össze, amelyen a képviselők személyesen nem jelentek meg, hanem interneten keresztül, elektronikus úton tartották meg az ülést, és a képviselők a szavazatokat írásban adták le. Ezen esetben a törvényességi felügyeleti eljárás eredményeképpen az ülést újra össze kellett hívni, miután a nem megfelelően összehívott üléseken meghozott döntések nem tekinthetők érvényes döntésnek.

A testületi ülés tartásával kapcsolatos gyakori problémák között említették a zárt ülés kérdésének helytelen megítélését. E jogintézményhez kapcsolódó jogsértésként említendő az az eset, amikor az érintett kérése ellenére sem rendelték el a zárt ülést, az nyílt ülésnek folytatódott tovább, más esetben az érintett nyilatkozatát sem az ülés előtt írásban, sem az ülésen nem kérték arra nézve, hogy kérte-e a zárt ülés tartását. Arra is volt példa, hogy kötelezően zárt ülésen tárgyalandó esetben sem tartottak zárt ülést (pl. kitüntetési ügy tárgyalásakor) vagy, hogy a nemzetiségi önkormányzat több olyan napirendi pontot is zárt ülésen tárgyalt, amelyek tárgyalása tárgykörüknél fogva zárt ülésen nem is lehetséges. Ezekben az esetekben a nyilvánosság mellett sérült az adatok védelméhez fűződő érdek is. A helyes joggyakorlat követésére az illetékes kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében felhívta az érintett nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek a figyelmét.

A nyilvánosság tárgyköréhez szorosan kapcsolódik a testületi üléseken történő nemzetiségi nyelvhasználat, hiszen a hazánkban élő és nemzetiségi képvisellel rendelkező állampolgárok részéről adott esetben elvárható, hogy az ülések az általa értett nyelven folyjanak. A tapasztalataink szerint a nyelvhasználat elsődlegesen a nemzetiségi nyelv szóbeli érintkezésben való használatára korlátozódik. Néhány esetben azonban előfordult, hogy nemzetiségi önkormányzatok testületi üléseiről készült jegyzőkönyvek nemcsak magyar nyelven, hanem vegyesen, magyar és nemzetiségi nyelven, vagy csak a nemzetiség nyelvén készültek.

A roma nemzetiségi önkormányzatok esetében is hasonló megállapítások kerültek megfogalmazásra, vagyis jellemzően jogszerűen, nyilvános ülések keretében hozták meg döntéseiket. Néhány kivételtől eltekintve a zárt ülések követelményeinek betartása is javuló tendenciát mutatott.

Az ülések nyilvánosságáról általában a helyben szokásos módon értesítették a lakosságot, azaz a meghívót a szervezeti és működési szabályzatuk alapján kifüggesztették, így értesítve az érdeklődőket. A lakosság a roma önkormányzatok üléseinek tartalmáról a polgármesteri hivatalok hirdetőtábláiról értesülhetett. A beszámolók szerint az ülések iránti érdeklődés a lakosság részéről csekély volt, ez alól kivételt képezett a rendezvényvel kibővített közmeghallgatás.

A kormányhivatalok által biztosított információk alapján megállapítható, hogy valamennyi országos nemzetiségi önkormányzat rendelkezik saját honlappal, azonban a területi és a települési nemzetiségi önkormányzatok esetében, beleértve a roma önkormányzatokat is, ez nem mondható el: elsősorban a helyi önkormányzatok vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott webhelyen teszik közzé a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokat. Az így közzétett adatok köre jellemzően minimális, többnyire csak a képviselők és az önkormányzat alapadatai, néhány esetben jegyzőkönyvek és SZMSZ-ek lelhetőek fel, amit ritkán frissítenek, így sok esetben az adatok is elavultak.

A nyilvánosságot erősíti ugyanakkor, hogy több nemzetiségi önkormányzat, és néhány, általában nagyobb szervezettséggel, támogatottsággal bíró roma önkormányzat is rendelkezett saját oldallal a közösségi médiában (pl.: Facebook), amely oldalakon a nemzetiségi önkormányzatok a működésükkel kapcsolatos információkat tették közzé. A kormányhivataloknak a honlapok folyamatos ellenőrzésére nincs hatáskörük, azok adattartalmát kizárólag egyedi ügyek vonatkozásában vizsgálják.

2. A nemzetiségi önkormányzatok fordultak-e segítségért a kormányhivatalokhoz, illetve jelezték-e aggályaikat az önkormányzati működést jelentősen befolyásoló, a helyi önkormányzatoknak és a nemzetiségi önkormányzatoknak a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 80-86. § szerinti együttműködése kapcsán megkötött megállapodás során jelentkező problémák tekintetében?

Az Njtv. előírja, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat hivatala biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról. A megyei önkormányzat a területi nemzetiségi önkormányzattal, a települési önkormányzat a települési nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan közigazgatási szerződésben állapodik meg.

A közigazgatási szerződések vonatkozásában megállapítható, hogy valamennyi nemzetiségi önkormányzat rendelkezik a helyi önkormányzattal megkötött megállapodással, ugyanakkor több esetben előfordult, hogy a helyi és a nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködési megállapodást az érintettek határidőben nem vizsgálták felül. A kormányhivatalok e körülményt hivatalból észlelték és törvényességi felügyeleti jogkörben felhívták az önkormányzatokat a mulasztás orvoslására.

Néhány esetben a nemzetiségi önkormányzatok jelzéssel éltek a kormányhivatalok felé bemutatva az együttműködési megállapodások megkötésével összefüggésben a települési önkormányzat által felajánlott helyiséggel, tárgyi eszközök biztosításával, illetve egyéb, az együttműködési megállapodás tartalmával kapcsolatos aggályaikat. A kormányhivatalok a törvényi kötelezettségek megfelelő módon történő biztosítása érdekében segítettek a felek megegyezését és konszenzus kialakítását. Előfordult azonban, hogy a kormányhivatal egyeztetési eljárása a felek között nem vezetett eredményre, és végül a felek közötti együttműködési megállapodást – annak tartalma megállapításával – a járásbíróság hozta létre ítéletében.

3. A nemzetiségi önkormányzatok kérték-e a kormányhivatalok segítségét a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló kérelmek, illetve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó dokumentumok nyilvánossága vonatkozásában?

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló kérelmek, illetve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó dokumentumok nyilvánossága vonatkozásában megállapítható, hogy a nemzetiségi önkormányzatok – beleértve a roma nemzetiségi önkormányzatokat – többsége nem élt a kormányhivatalok segítségével, ezzel összefüggésben nem érkezett számottevő megkeresés hozzájuk. Azokban az esetekben, amikor a nemzetiségi önkormányzatok vagy a nemzetiségi képviselők a kormányhivatalok segítségét kérték a vizsgált kérdésben, ott a kormányhivatalok többségében telefonos, szóbeli tájékoztatást adott. Ilyen formában tisztázták például azt is, hogy az Infotv. rendelkezései a nemzetiségi önkormányzatokra is vonatkoznak.

Közérdekű és közérdekből nyilvános adatigénylések keretében a kérelmek jellemzően az adott nemzetiségi önkormányzat testületi üléseiről készült jegyzőkönyvek, valamint a nemzetiségi önkormányzatot, illetve nemzetiségi képviselőt érintő bírósági döntések megismerésére irányultak.

Az igénylők számára a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek a másolatát – figyelemmel a zárt ülésre vonatkozó speciális rendelkezésekre – a kormányhivatalok minden esetben rendelkezésre bocsátották.

Emellett arra is volt példa, hogy a személyes adatokkal való visszaéléstől tartva az egyik nemzetiségi önkormányzat elnöke vizsgálatot kezdeményezett a kormányhivatalnál a helyi önkormányzattal szemben, mert a közérdekű adatigénylés teljesítése keretében olyan szociális tárgyú ügyiratokat is átadtak az adatigénylőknek, amelyek személyes adatokat (név, lakcím, települési támogatási összege) tartalmaztak, jellemzően támogatásban részesülő roma lakosokét. A kormányhivatal az Möt. 133. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében tájékoztatást kért az önkormányzat polgármesterétől. A polgármester az esetről részletesen tájékoztatta a kormányhivatalt és kitért arra, hogy a szükséges intézkedéseket megtette a jövőbeni hasonló eljárás elkerülése érdekében. A kormányhivatal a vizsgálat eredményéről szóló tájékoztatás mellett felhívta az elnök figyelmét arra, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében mely szervek rendelkeznek hatáskörrel.

4. A szakmai irányító, illetve a kormányhivatal rendelkezik-e információval a tekintetben, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a saját szervezetük, vagy az adminisztratív és egyéb feltételeket biztosító polgármesteri hivatalokkal közösen látják-e el a felügyeleti szerv felé teljesítendő feladataikat?

A kormányhivatalok válasza alapján megállapítható, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok, közöttük az Országos Roma Önkormányzat is rendelkezik saját hivatali szervezettel, a felügyeleti szerv felé kötelezettségeiket saját hivatali szervezetük útján teljesítik.

A területi és a települési nemzetiségi önkormányzatok, beleértve a roma nemzetiségi önkormányzatokat is, nem rendelkeznek saját hivatali apparátussal. A helyi önkormányzatok biztosítják a helyi nemzetiségi önkormányzatok működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételeket, aktívan részt vesznek a szakmai segítségnyújtásban. A nagyobb városok esetében a nemzetiségi önkormányzatok működését önálló (nemzetiségi) referens is segíti.

A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányítója kiemelte, hogy a roma önkormányzatok társadalmi kihívásokhoz igazodó közéleti szerepvállalási és feladatellátó képessége, felkészültsége, eszközökkel és információval való ellátottsága folyamatos fejlesztésre szorul.

A nemzetiségi önkormányzatok és képviselők szakmai felkészültsége, aktivitása, információhoz való hozzáférése, a digitális írástudás, digitális és irodai eszközökkel való ellátottsága, használata során helyi közösséget érintő döntéshozatalban való részvétele jelentősen javítandó.

5. A szakmai irányító álláspontja szerint, mely kérdésekben, milyen módon és mértékben tudnak segítséget nyújtani a nemzetiségi önkormányzatok számára a kormányhivatalok?

A területi és a települési nemzetiségi önkormányzatok nem rendelkeznek saját hivatali szervezettel. A kormányhivatalokat a területi és a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők több alkalommal keresik meg telefonon, írásban vagy személyesen, s kormányhivatalok munkatársai iránymutatást nyújtanak az érintettek számára. Többségében az Njtv. rendelkezéseinek gyakorlati végrehajtásával, értelmezésével kapcsolatos kérdésekre, a nemzetiségi feladatkörök tisztázásával, a képviselők juttatásaival, költségterítésével, a gazdálkodással és a központi költségvetésből származó pénzeszközök felhasználásával, valamint a nemzetiségi önkormányzatok veszélyhelyzet alatti törvényes működésével összefüggésben adtak szakmai állásfoglalást, tájékoztatást.

A szakmai irányító álláspontja szerint a kormányhivatalok a területi és a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők részére a jegyzőkönyvek készítésével, a feladatalapú és működési támogatások felhasználásával kapcsolatos szabályok és tapasztalatok vonatkozásában nyújthatnának még több szakmai segítséget, akár évente megtartott tájékoztató fórum vagy képzés keretében. Továbbá jelentős segítség lenne a területi és a települési nemzetiségi önkormányzatoknak – a nemzetiségi önkormányzatok munkáját érintő jogszabályok módosulása esetén – egy hivatalból megküldött, a jogszabályi változásokat összefoglaló tájékoztatás.

6. A felmerült problémák között melyek a legégetőbbek a nemzetiségi önkormányzatok feladatellátása területén? Melyek a megoldási javaslatok?

A SARS-CoV-2 koronavírus okozta tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására a veszélyhelyzet idején tett rendkívüli intézkedések következtében a 2020. évben és 2021. év első félévében nem, vagy csak korlátozottan voltak elláthatóak a kulturális autonómiával, a nemzetiségi léttel és az érdekképviselettel kapcsolatos feladatok. A korábbi költségvetési törvények alapján a nemzetiségi önkormányzatok számára rendelkezésre álló forrás tekintetében meghatározó jelentőségű feladatalapú támogatás mértékét ezeknek a feladatoknak az ellátása határozta meg. A járványhelyzet kiszámíthatatlansága miatt a nemzetiségi önkormányzatok számára aggodalmat okozott a jövőbeni finanszírozás bizonytalansága.

A jogalkotó – a nemzetiségi önkormányzatokkal történt széleskörű egyeztetést követően – a 2021. évre vonatkozó költségvetési törvény módosítása, továbbá a 2022. évre vonatkozó költségvetési törvény megalkotása során megoldási javaslattal élt a vizsgált kérdés vonatkozásában. A 2022. évre vonatkozó feladatalapú támogatásra az a helyi nemzetiségi önkormányzat jogosult, amely nemzetiségi önkormányzat a költségvetési évet megelőző évben megtartott legalább kettő képviselő-testületi ülésre vonatkozó jegyzőkönyvét a fővárosi és megyei kormányhivatal részére benyújtja, továbbá a 2022. évi feladatalapú támogatás megalapozását szolgáló feladatmutató pontszám mértéke a helyi nemzetiségi önkormányzat 2018. év és 2020. év között kapott pontszámainak átlaga. Az előbbieket során ismertetett

szabályozás lehetővé teszi, hogy a 2021. évben korlátozottan ellátható kulturális autonómiával, a nemzetiségi léttel és az érdekképviseléssel kapcsolatos feladatok esetén is biztosítva legyen – a 2022. évben – a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozása.

A roma nemzetiségi önkormányzatok esetében a Belügyminisztérium a feladatellátás terén felvetődött speciális problémaként a képviselők mandátum gyakorlásához, illetve a képviselői jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó kötelezettségek teljesítésének elmulasztását, a méltatlansági ügyek rendezését nevezte meg. Fontos elemként emelte ki az adott költségvetési évet megelőző költségvetési vagy pályázati források nem rendeltetésszerű felhasználásából eredő NAV inkasszónak vagy más jellegű – a nemzetiségi önkormányzatok részére járó működési és feladatalapú támogatás terhére történő – visszafizetési kötelezettségnek, és a szabályszerű elszámolásnak a kérdését.

7. A szakmai irányító rendelkezik-e információval a nemzetiségi önkormányzatok által átvett köznevelési, kulturális és szociális intézmények működési megfelelésége vonatkozásában? A fenntartó önkormányzatok fordulnak-e szakmai támogatásért a szakmai irányítóhoz, ha igen, mely területeket érintően?

A nemzetiségi önkormányzatok által átvett köznevelési, kulturális és szociális intézmények működése vonatkozásában a vizsgált időszakban az Emberi Erőforrások Minisztériuma volt az illetékes szakmai irányító. Az Njtv. 2020. évi átfogó módosítása révén az országos nemzetiségi önkormányzatok önként vállalt közfeladatai kiegészültek – az érintett miniszter engedélyével történő – szociális ellátó intézmény alapításával és fenntartásával.

Az egyedi ügyek vonatkozásában kiemelendő a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyonnak a fenntartó nemzetiségi önkormányzat tulajdonába adása kötelezettségének előírása. Az Njtv. 2020. július 1-jei módosítása előírja, hogy amennyiben a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását szolgáló intézmény fenntartói jogát a nemzetiségi önkormányzat 2020. július 1-je előtt vette át a helyi önkormányzattól, akkor a helyi önkormányzat legkésőbb 2021. január 1-jéig a köznevelési közfeladat ellátásához kapcsolódó ingó és ingatlan vagyon vonatkozásában tulajdon-átruházási szerződést köt a nemzetiségi önkormányzattal. Az Njtv. előírja továbbá, hogy az ingó és ingatlan vagyont ingyenesen kell a fenntartó nemzetiségi önkormányzat tulajdonába adni. A szakterület állásfoglalásokkal, tájékoztatókkal, és az érintett hatóságokkal történő koordináció megszervezése révén segítette a nemzetiségi önkormányzatokat a hivatkozott szerződések megkötésében.

A roma nemzetiségi területen az anyagi erőforrások és a felkészült szakmai képzettséggel is rendelkező szakemberek hiányában nem jellemző az intézmény-átvételi kezdeményezés. Nemzetiségi intézményekkel jelenleg az Országos Roma Önkormányzat rendelkezik, amely 2017-ben korábbi nyolc intézményét átszervezte, és jelenleg hat intézményt működtet: Országos Roma Foglalkoztatási Központ, Országos Roma Kulturális és Média Centrum, Országos Roma Misszió, Országos Roma Sportközpont, valamint a Tiszapüspöki és Szirák településen fenntartott oktatási intézmények (amelyekben összesen 330 fő tanul). Ez utóbbi két településen élő lakosság több, mint fele roma származású, Tiszapüspökiben általános iskola, Szirákon szakiskola és 2018/2019. tanévtől érettségit adó képzés működik. Az elmúlt években a fenntartó Országos Roma Önkormányzat – lehetőségeihez mérten – folyamatosan fejlesztette iskoláit, a minimális eszközjegyzékben előírtak teljesítése, az eszközpark bővítése, az infrastruktúra állagmegóvása folyamatos volt.)

A roma nemzetiségi iskolák felszereltsége, anyagi erőforrásai elmaradtak az állami fenntartású iskolákétól, ezért a színvonalas oktatási körülmények megteremtése érdekében az Országos Roma Önkormányzat 2020-ban támogatási kérelemmel fordult a Belügyminisztériumhoz. A kérelem szakmai dokumentációja és a köznevelési intézmények felújítási költségeinek részletes költségvetése alapján a jelzett intézmények támogatásban részesültek. A beruházásra, felújításra elnyert pályázat a fent említett két roma köznevelési intézmény bővítését és felújítási munkálatait szolgálta. A szakmai irányító utalt arra is, hogy a Szirákon működő Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskola tornatermének hiánya továbbra is megoldandó feladat, amely a szabályos működés alapfeltétele.

8. Jelenleg van-e folyamatban, illetve a jövőbeli jogalkotási tervek között szerepel-e olyan jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotása, amely hatást fog gyakorolni a nemzetiségi önkormányzatok és intézményeik transzparens működésére?

A nemzetiségi jogszabályokat folyamatosan felülvizsgálják a szakmai irányítók – a társadalmi igényekre és elvárásokra is figyelemmel – a nemzetiségi önkormányzatok és intézményeik transzparens működésének biztosítása érdekében. A válaszadás időszakában nem volt folyamatban, illetve a 2021. évi őszi jogalkotási tervben sem szerepelt olyan jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotása, amely szabályozási tárgykörében közvetlenül érintette volna a nemzetiségi önkormányzatok és intézményeik transzparens működését.

9. Rendelkeznek-e információval arról, hogy a nemzetiségi jogok és a sajátos nemzetiségi érdekek közül a nemzetiségi önkormányzatok mely jogok biztosítását preferálják, és melyek érvényesülését szeretnék erősíteni?

A szaktárcáknak nem volt tudomása a nemzetiségi önkormányzatok által megfogalmazott, a nemzetiségi jogok tárgykörét érintő jogalkotási javaslatról. Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága látja el a nemzetiségek képviselőit a törvényhozásban, célja a nemzetiségek alapvető jogai, egyéni nemzetiségi jogai, valamint a közösségi nemzetiségi jogok érvényesülése és érvényre juttatásának támogatása a döntéshozatalban való részvétellel.

A magyarországi nemzetiségek jogalkotásban történő részvételére a legutóbbi és egyben a legjelentősebb példa az Njtv. átfogó módosítása. A nemzetiségi-, valamint a nemzetiségi önkormányzati jogokat az Alaptörvény mellett az Njtv. tartalmazza. Az Njtv. meghatározza azokat a jogi kereteket, amelyek lehetővé teszik és biztosítják a nemzetiségek szabad identitásválasztása alapján az egyéni és közösségi jogaik érvényesülését, valamint a nemzetiségi lét megéléséhez szükséges intézményi alapokat. A 2020. évben az Njtv. átfogó felülvizsgálata és módosítása szükségessé vált. A nemzetiségek saját országgyűlési képviselete kezdeményezésére és előterjesztése alapján tárgyalhatta meg az Országgyűlés a felülvizsgálat eredményeként benyújtott törvényjavaslatot. A törvényjavaslat elkészítésében részt vettek a Magyarországi nemzetiségek bizottságának képviselői, a nemzetiségi országgyűlési képviselő, az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselői, a Nemzetiségi Biztoshelyettes, a kormányhivatalok képviselői, valamint a szaktárcák képviselői. A módosítást az országgyűlési képviselők átfogó konszenzusával, négyötödös többséggel fogadta el az Országgyűlés 2020 júniusában.

A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányítója kiemelte, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatok működése, döntéseinek és döntéshozatali eljárásának jogszerűsége, a kormányhivatalok visszajelzésével is összhangban javuló tendenciát mutat. A tapasztalataik alapján a roma nemzetiségi önkormányzatok a kulturális rendezvények, gyermektáborok megszervezését, a gyermekek tanulmányi előmenetelét és az ösztöndíjazás valamilyen formáját részesítik előnyben. A roma nemzetiségi önkormányzatok tevékenységének átláthatóságát nagymértékben befolyásolja a médiajogok gyakorlásának visszaszorulása, a nemzetiségi média területén biztosított jogokkal a helyi szintű roma nemzetiségi önkormányzatok ritkábban élnek.

A nemzetiségi érdekek képviselete, a nemzetiségi közfeladatok ellátása speciális jogi, közigazgatási tudást, illetve az oktatás, kultúra, média területét szabályozó ágazati jogszabályok ismeretét teszi szükségessé. A roma önkormányzati képviselők a klasszikus nemzetiségi közfeladatok ellátása mellett a roma közösségek sajátos társadalmi helyzetéből adódóan további oktatási, foglalkoztatási, lakhatási, egészségügyi, szociális feladatok ellátására kényszerülnek, továbbá a társadalmi előítéletek csökkentése érdekében fontos, hogy az eddigieknél hatékonyabban lássák el az őket megválasztó közösség érdekeinek képviseletét.

A roma célcsoport speciális helyzetéből adódó közéleti szerepéhez képest kevés információval és gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkezik, a gyakorlati tudás valamint a munkavégzéshez elengedhetetlen technikai háttér hiányosságai számos esetben digitális szakadékot eredményeznek. A roma önkormányzatok társadalmi kihívásokhoz igazodó közéleti szerepvállalási és feladatellátó képessége, felkészültsége, eszközökkel és információval való ellátottsága folyamatos fejlesztésre szorul.

VI. A kapcsolódó konkrét Hatósági ügyek bemutatása

6.1. Vizsgálat 1. – a közérdekű adatigénylés teljesítési határidejének meghosszabbítása miatti panasz

A panasz szerint 2020. november 30-án közérdekű adatigényléssel fordult a beadványozó a nemzetiségi önkormányzathoz és az alábbi adatokat kérte megküldeni elektronikus másolatban az e-mail címére:

„A [...] 3 képviselő-testületi ülése kapcsán:

1. Ezen nyílt ülések előterjesztéseit, döntéseit, határozatait.
2. Ezen zárt ülések döntéseit, határozatait.
3. Ezen utolsó 3 képviselő-testületi ülés jegyzőkönyveit.”

A nemzetiségi önkormányzat a veszélyhelyzeti Korm. rendelet alapján az adatigénylés megválaszolására nyitva álló 15 napos határidőt további 45 nappal meghosszabbította.

Az Infotv. elektronikus közzétételi kötelezettséget megállapító rendelkezései⁵ – melyek hatálya a nemzetiségi önkormányzatokra is kiterjed – lehetőséget biztosítanak a nemzetiségi önkormányzatnak, hogy akár saját honlapján hozza nyilvánosságra a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat. A közös fenntartású honlapon a közérdekű adatoknak a szervezetnek megfelelően elkülöníthetőnek kell lenniük.

A vizsgált ügyben az adatigénylő kizárólag olyan adatok, dokumentumok megismerését kérte a nemzetiségi önkormányzattól, melyek az általános közzétételi lista II. tevékenységre vonatkozó közzétételi egysége alapján kötelezően közzéteendő adatok. E tekintetben a Hatóság azt az álláspontot képviseli, hogy ezt az adatigénylés az Infotv. 30. § (2)⁶ bekezdése szerint – az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével, térítésmentesen – kell teljesíteni. A nemzetiségi önkormányzat SzMSz-e tartalmazta is ezt a teljesítési módot.

Az Infotv. 37/A. §-a állapít meg rendelkezéseket a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer kapcsán, emellett a 37/B. § (2) bekezdése hangsúlyozza, hogy a közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint a közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem ad mentesítést az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítése alól.

A helyi önkormányzat hivatalos weboldalán biztosított webhely áttekintését követően a Hatóság megállapította, hogy a nemzetiségi önkormányzat annak ellenére nem tett eleget az Infotv. 1. számú melléklete szerinti általános elektronikus közzétételi kötelezettségének, hogy arról a saját SzMSz-e egyértelműen rendelkezik és meghatározza a közzététel helyét, mely a települési önkormányzat saját honlapja.

A Hatóság elfogadhatatlannak tartotta a közérdekű adatigénylések teljesítési határidejének meghosszabbítását az alábbi okok miatt:

- 1) a megismerni kívánt adatok egyértelműen közérdekű adatok, melyeket a nemzetiségi önkormányzatnak az elektronikus közzététel körében nyilvánosságra kellett volna hoznia;
- 2) a testületi jegyzőkönyveket és azok mellékleteit az elnöknek jogszabályi kötelezettség alapján kell küldenie a területi illetékes Megyei Kormányhivatal vezetőjének, tehát az adatok az elnök rendelkezésére állnak;
- 3) az Njtv. 89. §-a és a nemzetiségi önkormányzat SzMSz 9. §-a szerint a nemzetiségi önkormányzat évente legalább négy ülést tart. A testületi ülésekkel (minimum négy ülés/év) kapcsolatban keletkező dokumentumok mennyisége nem indokolja az adatigénylés teljesítési időtartamának meghosszabbítását.

⁵ Infotv. 32. § - 37/B.§

⁶ 30. § (2) Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

6.2. Vizsgálat 2. – a nemzetiségi önkormányzat elektronikus közzétételi gyakorlatának kifogásolása

A 2021. február 20-ai beadványban a panaszos a nemzetiségi önkormányzat közzétételi gyakorlatát kifogásolta, mely szerint az adatok nyilvánosságra hozatala titkosított, zárt PDF fájlként történt.

A Hatóság ellenőrizte a beadvány állításait, és meggyőződött arról, annak ellenére, hogy a közzétett dokumentumok letölthetőek, vannak azonban olyanok is, amelyek nem nyomtathatóak, amelyekből szövegrész nem másolható.

A Hatóság álláspontja szerint ebben az esetben a nemzetiségi önkormányzat az adatmegismerést korlátozott formában biztosította, megsértve az Infotv. 33. § (1)⁷ bekezdését.

6.3. Vizsgálat 3. – az interneten közzétett tartalmak kifogásolása

2021. február 20-án érkezett beadvány szerint a nemzetiségi önkormányzat által interneten közzétett tartalmak nem felelnek meg a közzétételi kötelezettségben meghatározottaknak.

A megfelelő jogalkalmazás érvényre juttatása céljából a Hatóság részletesen kifejtette véleményét az önkormányzati működés során keletkező dokumentumok nyilvánossága, illetve a nem megismerhető adatok anonimizálása tekintetében.

Iratelv – adatelv érvényesülése

A nyilvános képviselő-testületi és bizottsági ülésen elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, ezért az erre vonatkozó adatok, információk főszabály szerint bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetőek és terjeszthetőek.

Az AB, valamint a Hatóság eddigi gyakorlatát tekintve álláspontja szerint a testületi ülés nyilvánossága esetén mind az előterjesztések, a meghozott döntések, a szavazati arányok, mind pedig a jegyzőkönyv főszabály szerint nyilvános adatnak minősül. Ugyanakkor tekintettel az adatelv érvényesülésére előfordulhat az, hogy a nyilvános testületi ülés dokumentumaiban olyan adat is szerepel, mely nem közérdekű adat és nem közérdekből nyilvános adat. Ebben az esetben természetesen felismerhetlenné kell tenni valamennyi érintett dokumentumban a védett adatot. Önmagában az a körülmény, hogy valamely védett, illetve védendő adat a nyilvános ülésen elhangzik, még nem eredményezi azt, hogy az adat e körülményből fakadóan közérdekből nyilvánossá válna. Az adatok védelmének kötelezettsége a nyilvánosság ellenére, illetve emellett is megmarad. A Hatóság – ahogy minden esetben – jelen vizsgálattal érintett ügy vonatkozásában is hangsúlyozza a magánszféra, a magántitok és a személyiségi jogok védelmének figyelembevételét és maradéktalan biztosítását a nyilvános üléseken, illetve azok előkészítése és jegyzőkönyvezése során egyaránt.

Anonimizálás

A nem megismerhető, védendő adatok felismerhetlenné tétele – anonimizálás – vonatkozásában a Hatóság 2013. évben a honlapján közzétett egy gyakorlati útmutatót annak érdekében, hogy az adatkezelők olyan adattartalmú kivonatokat készítsenek, melyek megfelelnek a jogszabályi előírásoknak. A Hatóság által készített gyakorlati útmutató elérhető a https://naih.hu/files/2014_02_03_anonimizalas_gyak_utm.pdf linken, valamint segítséget adhat az adatkezelők számára a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 05/2014. számú véleménye⁸ is.

⁷ 33. § (1) Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

⁸ https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_hu.pdf

6.4. Vizsgálat 4. – szervezeti és működési szabályzat elektronikus közzétételének az elmaradása miatti panasz

2020. november 13-án érkezett beadványban a panaszos vizsgálat lefolytatását kezdeményezte amiatt, mert a nemzetiségi önkormányzat nem teljesítette a saját szervezeti és működési szabályzatának megismerésére irányuló közérdekű adatigénylését.

A közfeladatot ellátó szerv szervezeti és működési szabályzata közérdekű adat, mely kötelező közzétételét az általános közzétételi lista határozza meg. Ezért a Hatóság felszólította a nemzetiségi önkormányzatot a jogsértő helyzet megszüntetésére.

A közérdekű adat meghatározásából következik, hogy a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata, mint működést szabályozó közjogi szervezetszabályozó eszköz közérdekű adat, azaz bárki számára megismerhető, sőt az Infotv. 1. számú mellékletét képező általános közzétételi lista II/1. közzétételi egységében kötelezően közzé kell tennie a közfeladatot ellátó szervnek.

A Hatóság felhívta a nemzetiségi önkormányzat figyelmét továbbá arra, hogy a szervezeti és működési szabályzat megismerésének biztosításáért költségterítés – hivatkozással az előző bekezdésben foglaltakra – nem számolható fel.

6.5. Vizsgálat 5. – nemzetiségi önkormányzati képviselő vagyonyilatkozatának online felületen történő nyilvánosságra hozatala miatti panasz

A panaszos közérdekű adatigénylés útján a nemzetiségi önkormányzat képviselői 2020. évben tett vagyonyilatkozatait szeretne volna megismerni. Az adatigénylésre válaszul a nemzetiségi önkormányzat a települési önkormányzat képviselő-testülete által biztosított online felületen hozta nyilvánosságra a képviselői vagyonyilatkozatokat.

Az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánossága tekintetében a Hatóság kiemelte, hogy az Njtv. 103. § (1) és (3) bekezdései csupán arról rendelkeznek, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatai nyilvánosak, azonban nem írja elő azok kötelező nyilvánosságra hozatalát. Következésképpen megállapítható, hogy az említett dokumentumok a nyilvános vagyonyilatkozatok – az előzőekben említett – második, közérdekű adatigénylés útján megismerhető kategóriájába tartoznak. Amennyiben a vagyonyilatkozatok közzététele mellett születik döntés, úgy akkor jogszerű, ha egyedi közzétételi listában – a Hatóság véleményének kikérése mellett – történik meg a dokumentumok nyilvánosságra hozatala.

6.6. Vizsgálat 6. – a nemzetiségi önkormányzat elektronikus közzétételi kötelezettségének kifogásolása

A közérdekű bejelentőrendszeren keresztül érkezett panasz a nemzetiségi önkormányzat elektronikus közzétételi kötelezettségét kifogásolta. A település jegyzője a Hatóság felszólítását követően – az önkormányzati honlap elkülönített felületén – a települési önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat között létrejött megállapodás szerint gondoskodott a nemzetiségi önkormányzat működése során keletkező közérdekű adatok elektronikus közzétételéről.

6.7. Vizsgálat 7. – közérdekű adatigénylésre nyitva álló határidő átlépésének kifogásolása

A 2021. február 2-án érkezett beadvány szerint a panaszos 2021. január 11-én küldött közérdekű adatigénylésében azt szeretne volna megtudni, hogy a nemzetiségi önkormányzat milyen, veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatokat látott el 2020-ban.

A nemzetiségi önkormányzat 2021. február 4-i (az Infotv. szerinti 15 napos határidőt túllépve) válaszában kifejtette, hogy a Nektv. rendelkezései szerint meghatározott körben közfeladatot lát el. Kifejtette továbbá, „[E]zen felül Dr. Fűrjes Zoltán államtitkár részemre is megküldött állásfoglalása szerint a veszélyhelyzet és katasztrófa védelem alatt a polgármesterekre vonatkozó jogállás vonatkozik a nemzetiségi önkormányzatok elnökeire is, ami alatt a polgármesterek szerepköre is értendő a törvényi korlátok

mentén. A nemzetiségi önkormányzat ételosztás, maszkbeszerzés és egyéb téren személyesen is végez munkát, anyagi támogatást nyújtunk az iskola és az óvoda részére, elősegíti az online oktatást, nemzetiségi nevelést és a nemzetiségi szervezetek részére segítséget ad. [...]

A Hatóság megkeresésére a nemzetiségi önkormányzat elnöke előadta, hogy a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm.rendelet 1. § (3) bekezdése⁹ alapján a teljesítési határidőt 15 nap helyett 45 napban állapították meg. A Korm. rendelet hivatkozott rendelkezésében előírt tájékoztatási kötelezettség megvalósításáról az elnök nem nyilatkozott. Emellett becsatolta a veszélyhelyzet ideje alatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete jogkörében eljárva meghozott elnöki határozatokat.

A becsatolt dokumentumok megvizsgálását követően a Hatóság megállapította, hogy azok között néhány döntés valóban a járványhelyzettel összefüggésben született (pl. maszkvásárlásra, 100 adag tartós, illetve meleg étel vásárlására fedezet biztosítása, valamint a maszkviselési szabályok kialakítása). Emellett a Hatóság a normál képviselő-testületi működés körébe sorolja azokat a döntéseket, melyek a nemzetiségi oktatási, nevelési intézmények, tanulók részére állapít meg támogatást; vagy amelyben a testület a külföldi nyelvtanulási program elhalasztásáról dönt; továbbá a testület a magyar történelem és az Országház épületének a Virtuális Országház projektjének népszerűsíti, valamint a testület elrendeli a kozadattar.hu oldalra történő regisztrációt vagy a nemzetiségi önkormányzat testülete „üdvözlí” a települési önkormányzat egyes döntéseit.

6.8. Vizsgálat 8. – panasz a közérdekű adatigénylés elmaradása miatt

2020. november 27-én érkezett panasz szerint a nemzetiségi önkormányzat nem teljesítette az ingó- és ingatlan leltár megismerésére vonatkozó közérdekű adatigénylést, továbbá a meghosszabbított teljesítési határidőn túl költségtérítést állapított meg az adat kiadásáért.

A panaszos által rendelkezésre bocsátott dokumentáció szerint a nemzetiségi önkormányzat úgy állapított meg 4.400 Ft / munkaóra / személy + oldalanként 2 x 100 Ft + Áfa költségtérítést, mely a fénymásolás, anonimizálás és digitalizálás díjából tevődött össze. E tekintetben a Hatóság álláspontja szerint értelmezhetetlen az anonimizálás, illetve a fénymásolás és a digitalizálás együttes kezelése. A Hatóság fontosnak tartotta kiemelni, hogy a közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adatigénylések teljesítésekor nem szolgáltatást nyújtanak, hanem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogból eredő kötelezettségeiket teljesítik. Ez azt jelenti, hogy a normál napi működés keretében, főszabály szerint ingyenesen kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátani.

Fentiekre figyelemmel, a mennyiben nem rendelkezik a nemzetiségi önkormányzat szkennelvel, úgy – az intézményi leltár szerint – a digitalizálás elvégezhető azzal a digitális fényképezőgéppel is, mely a saját honlapon nyilvánosságra hozott eszközlétárában szerepel.

A Hatóság a jövőre nézve javasolta, hogy újabb adatigénylés esetén először a helyi önkormányzat polgármesteri hivatal illetékes munkatársától kérjenek információt a tekintetben, hogy a nemzetiségi önkormányzat vonatkozásában rendelkezésre áll-e az adat, és ha igen, annak mekkora a terjedelme, így elkerülhető az, hogy az egy oldalas dokumentum megismerésének biztosításáért költségtérítés kerüljön megállapításra.

⁹ (3) Az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

VII. A KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában született kutatási eredmények

7.1. A projekt kutatási eredményeinek általános összefoglalása

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 célul tűzte ki az információszabadság alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését, illetve 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 kutatásra bontva vizsgálta, amely célja a közzétételi kötelezettségek, a közérdekűadat-igénylések, illetve az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak, a gátló tényezőknek, illetve az ezek ellen való fellépést segítő eszközöknek a feltárása.

A kutatások során az információszabadsággal összefüggő kötelezettségeket és azok teljesítési gyakorlatát mind a négy célterület-specifikus kutatás holisztikus megközelítésben vizsgálta, amely az alábbi három, egymással szorosan összefüggő szintet definiálva különíti el a kötelezettségeket a hatályos jogi szabályozásra figyelemmel:

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

A kutatás elsődleges célcsoportjába a helyi önkormányzatok mellett a nemzetiségi önkormányzatok kerültek: az országos nemzetiségi önkormányzatok a mélyinterjúkban, a honlapelemzésben és a próba-adatigénylésben is érintettek voltak, a területi és települési nemzetiségi önkormányzatok pedig a kérdőíves felmérésbe kerültek bevonásra.

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

- A honlapelemzés és a próba-adatigénylés a helyi önkormányzatok és az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében teljes körű volt, azaz valamennyi érintett szervezet vizsgálatára sor került. Ennek megfelelően e mérőeszközökből származó eredmények teljes mértékben objektívek, tényszerűek.
- Az online kérdőíves felmérés a helyi önkormányzatok földrajzi elhelyezkedés és településméret szerinti megoszlását tekintve reprezentatív, a nagy elemszám miatt igen megbízható eredményeket ad, ezért az ebből származó információk és következtetések ugyancsak szilárd alapját jelentik az értékelésnek.
- Bár az adatigénylői körben végzett online kérdőíves felmérés csak kisebb elemszámú (n=100) válaszadó bázison készült, az egyébként is szűk adatigénylői kör miatt a Kutatásba bevont szereplők véleménye jól általánosítható, hasznos információkat nyújt a „másik oldal” tapasztalatairól, meglátásairól (esetenként azt is jelezve, ahol az eredmények kevésbé megbízhatóak – például az alminták kis elemszáma miatt).
- A kvalitatív mérőeszközök – 50 darab önkormányzati mélyinterjú és 5 darab adatigénylői fókuszcsoporthoz tartozó interjú lebonyolítása – a fenti kvantitatív mérőeszközök eredményeit kiegészítik, mélyebb, ok-okozati összefüggésekre világítanak rá, illetve számszaki eredményeket magyarázó információkat adnak.

A kutatás eredményeit a **kutatási kérdések és hipotézisek értékelése** adja az alábbi összesítő táblázat szerint.

<p>Gyakori probléma a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzatok közötti, a nyilvánossági teendőkkel kapcsolatos feladatmegosztást tartalmazó megállapodás hiánya.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: a nemzetiségi önkormányzatok döntő többsége a tájékoztatással, nyilvánossággal kapcsolatos feladatait vagy a helyi hivatallal megosztva végzi, vagy teljeskörűen a helyi hivatalhoz tartozik ez a feladatkör. Ennek ellenére az esetek több mint felében vagy nincs a fenti munkamegosztásra vonatkozó írásbeli megállapodásuk, vagy az nem tekinthető megfelelőnek (a dokumentum a feladatot és/vagy a felelősségi kört nem rögzíti, és nem telepíti valamelyik szervezethez).</p>
<p>A nemzetiségi önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülése elmarad a helyi önkormányzatokétól.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: bár az országos nemzetiségi önkormányzatok mind az elektronikus közzététel, mind pedig a próba-adatigénylés során valamelyest jobb gyakorlatot mutattak, mint a helyi önkormányzatok; ugyanakkor – a kérdőíves felmérés eredményei szerint – a települési nemzetiségi önkormányzatokat lényegesen rosszabb tudás, attitűd és gyakorlat jellemzi, mint a helyi szervezetet. A települési nemzetiségi önkormányzatokat egyaránt jellemzi a jogszabályi kötelezettségek ismeretének hiánya és a motiválatlanság (amely nagyrészt abból fakad, hogy e szervezetek ténylegesen nincsenek tisztában az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeikkel).</p>
<p>Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata nagyban függ a településvezetés (polgármester, képviselők, jegyző) hozzáállásától.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: a fókuszcsoporton résztvevők úgy látják, az egyéni hozzáállás (polgármester, jegyző részéről) dönt abban, mennyire működik nyilvánosan, átlátható módon egy önkormányzat. Ezt példázzák azok az esetek, amikor a vezetés cseréjével szűnt meg vagy éppen javult a transzparencia. Ezt a vélekedést támasztja alá az elköteleződési modell is: azok a szervezetek, amelyek jelentős mértékben elkötelezettek az átláthatóság iránt, mindent megtesznek a jogszabályi kötelezettségek betartása érdekében – sőt, többletvállalásokat is tesznek.</p>
<p>A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok korlátozott hatásköre az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésében nem segíti a jogkövető magatartás kikényszerítését.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: az adatigénylők többsége úgy látja, hogy a kormányhivataloknak jelenleg nincs vagy nagyon korlátozott a szerepe ezen a területen. Emiatt az adatigénylőknek csak elenyésző része keresi meg ezeket a szervezetet a nyilvánossággal, tájékoztatással kapcsolatban érzékelt visszásság esetén.</p>
<p>Szükség lenne egy olyan gyakorlati útmutatóra, amely teljeskörűen és közérthetően ismerteti a kötelezettségeket, valamint ezek elvárt teljesítési módját.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: mindenképpen szükség lenne az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatának javítása érdekében gyakorlatorientált általános és témaspecifikus tájékoztató anyagokra. Az önkormányzatok olyan gyakorlati útmutatókat tartanának hasznosnak, amelyek nem jogvégzett kollégáik számára is közérthetőek, és minél inkább a gyakorlati példákra fókuszálnak.</p>
<p>Információ- és tudásmegosztó eseményekkel, a jó gyakorlatok bemutatásával javítható a teljesülési gyakorlat.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: a gyakorlatorientált információs anyagok mellett a tudásátadás személyes formáit is nagyon hasznosnak tartanák az önkormányzatok: leginkább a képzéseket gondolják szükségesnek (46%); emellett minden harmadik önkormányzat egyéb tudásmegosztó eseményeket is szívesen fogadna. Ez utóbbi rendezvények kapcsán is fontos, hogy minél közérthetőbbek legyenek és gyakorlatorientált információk átadására fókuszáljanak.</p>

<p>Szükség lenne egy, a közérdekűadat-igénylések rendjét rögzítő szabályzat pontos tartalmát és felépítését ismertető útmutatóra.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist csak részben igazolják: az önkormányzatok közel fele szerint szükség lenne a belső szabályozás kialakításának támogatására – különösen igaz lehet ez a nemzetiségi önkormányzatokra, amelyek az átlagosnál jóval kisebb arányban rendelkeznek ezekkel a szabályzatokkal.</p>
<p>Szoros együttműködésre, rendszeres konzultációkra, fórumokra lenne szükség a helyi önkormányzatok, a témában érintett hatóságok és civil szervezetek között.</p>	<p>A kutatási eredmények a hipotézist alátámasztják: minden második szervezet szerint közvetlenebb, személyesebb kapcsolatra lenne szükség a Hatóság munkatársaival; illetve szorosabb együttműködésre, rendszeres konzultációra a közfeladatot ellátó szervek, az érintett hatóságok és civil szervezetek között. Mivel a Hatóság értékelt tevékenységei közül a telefonos/személyes ügyfélszolgálattal, illetve a konzultációs beadvány, állásfoglalás kérés teljesítésével kapcsolatban volt a legkisebb az elégedettség, így e területeken mutatkozik leginkább igény a Hatóság szervezeti továbbfejlesztésére.</p>

Az együttműködések kapcsán a Kutatásban résztvevők véleménye szerint a **tudásmegosztásra** nemcsak a **nemzetiségi önkormányzatoknál** van szükség, hanem fontos lenne az **együttműködő helyi önkormányzatok hivatalaiban dolgozókat** is felkészíteni a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatokra, a nemzetiségi jog megfelelő érvényesítésének elősegítésére.

Emellett a **helyi polgármesteri hivatal munkatársainak szemléletformálására** is szükség lenne annak tudatosításával, hogy a nemzetiségi önkormányzatokkal kötött megállapodásban foglaltak más feladataikkal egyenrangú kötelezettségeket jelentenek.

Hasznos lenne a **kormányhivataloknál olyan nemzetiségi referens munkatársakat alkalmazni**, akik tisztában vannak a nemzetiségi jogokkal és segíteni tudnák ennek érvényesítését. Helyi szinten pedig az eddigi mértéket meghaladó kooperatív segítséget, tájékoztatást és háttérismeretet szükséges adni.

Országos szinten is nagyobb hangsúlyt kell fektetni a nemzetiségi jogok megismertetésére, a **lakosság tájékoztatására** és társadalmi szemléletformálásra ahhoz, hogy a közösségekkel kapcsolatos ismeret, illetve a befogadó szemlélet utána területi szinten is megjelenjen.

A kutatásba bevont Nemzetiségi Biztoshelyettes tapasztalatai szerint is jellemzőek:

- az együttműködési megállapodással kapcsolatos anomáliák;
- az egyetértési és véleményezési joggal kapcsolatos problémák;
- a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló települési önkormányzati bizottság hiánya;
- a nemzetiségi képviselők bevonásának nehézségei a települési képviselő-testületi és bizottsági tevékenységbe;
- a zárt ülésen való részvétel, továbbá az önkormányzati adatok megismerhetősége korlátozott;
- a közmeghallgatás diszfunkciói;
- veszélyhelyzet alatti korlátozott nemzetiségi önkormányzati működés;
- az elektronikus közzététellel kapcsolatos gyakorlati problémák (közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat hozzáférhetetlen);
- az Ajb-t. szerinti együttműködési kötelezettség megszegése;
- problémát jelent továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők körében jellemző elöregedés, a tudás- és információtranszfer korlátozottsága.

A nemzetiségi önkormányzatok működését a legtöbb esetben a helyi önkormányzati hivatalok segítik, az együttműködésüket az Njtv. szerinti megállapodásban kell rögzíteni [Njtv. 80. § (3)]. Jelenleg azonban a közigazgatási szerződés kötelező elemei között a nyilvánossági kötelezettségekre vonatkozó munkamegosztás és együttműködési forma nincs egyértelműen megjelölve. **Rendkívül fontos lenne ezért, hogy ez a megállapodás minden esetben rögzítse** a nemzetiségi önkormányzatok tájékoztatási és információszabadsággal összefüggő kötelezettségeivel kapcsolatos feladtmegosztást is.

7.2. Honlapelemzés

A kutatás keretében az országos nemzetiségi önkormányzatok elektronikus közzétételi kötelezettségének teljesítése tekintetében is vizsgálták a honlapokat, eszerint az országos nemzetiségi önkormányzatok mindegyike rendelkezik saját honlappal. A **Közzétételi** használata körében azonban a nemzetiségi önkormányzatok közül 12 nem volt megtalálható a központi adatbázisban a Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata kivételével, de ez a szervezet is utoljára 2017-ben frissítette adatait.

7.3. Próba-adatigénylés

Az önkormányzatok körében végzett próba-adatigénylés fókuszában az adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata állt.

A 6 kérdésből álló próba-adatigénylés célja a közérdekűadat-igénylés teljesítési gyakorlatának vizsgálata a kutatásban érintett célcsoport esetében. Az adatigénylés tartalmának meghatározásakor szempont volt, hogy lehetőség szerint kis erőforrás igényű, a szervezetek számára könnyen rendelkezésre álló információk kérése történjen meg; valamint, hogy az adatigénylés egyúttal képes legyen differenciálni a válaszadókat a válaszadási hajlandóságuk mentén is. Az önkormányzati alrendszer szervei közül a próba-adatigénylésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerültek. A próba-adatigénylés esetében a mérőeszköz egy előre meghatározott szempontrendszer volt, amely mentén a kutatók feldolgozták és adatbázisba rögzítették az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit.

A nagy átlagot nézve azért felfedezhető különbségek szervezettípusok szerint: **a nemzetiségi önkormányzatok jobb teljesítményt nyújtottak, mint a helyiek:** a 4. és a 6. kérdés átlagosnál jóval gyakoribb elutasítása miatt ezeknek a szervezeteknek a harmada 4 kérdést válaszolt meg jogszerűen; bár **közel harmaduk egyáltalán nem reagált a megkeresésre.**

7.4. Online kérdőíves felmérés

A kérdőív a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok gyakorlatának feltárását célozta, ennek megfelelően az online adatfelvétel elemzési egysége maga a szervezet. Ugyanakkor, mint minden szervezeti adatgyűjtésnél, ezúttal is meg kellett határozni a szervezeten belül azt a konkrét szereplőt vagy a releváns szereplő kiválasztását segítő szempontokat, melyek mentén a kérdőív eljuttatható a szervezetről releváns információt szolgáltatni képes kitöltőhöz.

A felmérésben **összesen 1.125 szervezet** vett részt: a 866 (77%) helyi önkormányzat mellett **259 (23%) nemzetiségi önkormányzat** töltötte ki – legalább részben – a kérdőívet. A nemzetiségi önkormányzatok közül a települési szervezetek 22%-kal, a megyei és országos szervezetek pedig 2%-kal képviseltetik magukat a mintában. A kutatási jelentés megállapítja továbbá, hogy a nemzetiségi önkormányzatok esetében **szinte kizárólag a nemzetiségi önkormányzat vezetője** (elnöke, elnökhelyettese, képviselője) töltötte ki a kérdőívet. A nemzetiségi önkormányzati hivatal az esetek 4%-ában (megyei és országos nemzetiségi önkormányzatoknál), a helyi önkormányzat vezetője, hivatalának munkatársa pedig az esetek 3%-ában járt el.

Az általános tájékoztatásra használt eszközök tekintetében megállapítható, hogy a **nemzetiségi önkormányzatok a helyi önkormányzatokhoz képest jóval ritkábban kommunikálnak** a helyi lakossággal, civil szervezetekkel: az említett kommunikációs eszközök száma és gyakorisága is kisebb volt az átlagosnál.

- Leggyakrabban használt kommunikációs eszköz, csatorna a lakossági fórum, rendezvény (62%) és a plakát, szórólap (59%).
- Minden második nemzetiségi önkormányzat használja a települési hirdetőtáblát, valamint a honlapot.
- Közösségi médiát 40% alkalmaz kommunikációs céllal, a helyi televízió, rádió csatornát pedig a szervezetek negyede.
- A további eszközök ezeknél jóval kisebb arányban jelennek meg.

7.5. Nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó kérdések

A nemzetiségi önkormányzatok többsége (83%-a) szerint a helyi önkormányzatok, illetve hivatalok teljesítik a nemzetiségi nyelven történő tájékoztatással, közzététellel kapcsolatos feladataikat: 62% szerint a jogszabályi kötelezettségek teljesülnek, sőt, **21% úgy látja, még ezen felül is kiemelt figyelmet fordítanak erre.** 4% tapasztalt már problémát e tekintetben és csak **13% az, aki kifejezetten elégedetlen a helyi önkormányzat teljesítményével e tekintetben.**

A nemzetiségi önkormányzatoknak csupán **16%-a látja el maga teljeskörűen** az információszabadsággal kapcsolatos feladatait. **A többség (54%) ezeket a feladatokat a helyi hivatallal megosztva végzi; 30% esetében pedig teljeskörűen a helyi hivatalhoz tartozik ez a feladatkör.**

A helyi önkormányzatok által nyújtott **segítség** az esetek 42%-ában a szükséges **szabályzatok, formanyomtatványok biztosítására** terjed ki és hasonló arányban jellemző az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó **közzétételt a hivatal végzi.** Minden harmadik esetben átfogó irányító, ellenőrző szerepet játszik a helyi önkormányzat. A nemzetiségi önkormányzatok negyede-ötöde esetében pedig **tanácsokkal látják el őket, vagy a hivatal válaszolja meg a közérdekűadat-igényléseket.**

A jogszabály kötelezővé teszi közigazgatási szerződés megkötését és annak felülvizsgálatát. Azonban egyértelműen nem írja elő az önkormányzatok transzparens működésével kapcsolatos feladatok együttműködési megállapodásban történő rögzítését. Ezt igazolja az a tény is, hogy **a nemzetiségi önkormányzatok több mint harmada (37%-a) szerint nincs a fenti munkamegosztásra vonatkozó írásbeli megállapodás** közte és a helyi önkormányzat között, további 4% szerint pedig van ugyan megállapodás, de az sem a feladat-, sem a felelősségi kör megosztását nem rögzíti. **Az írásbeli megállapodások 41%-a tekinthető teljesen megfelelőnek** (mind a feladatot, mind a felelősségi kört rögzíti, és valamelyik szervezethez telepíti).

A fenti hiányosság ellenére a **nemzetiségi önkormányzatok kétharmada teljes mértékben elégedett a helyi hivatal együttműködésével, harmada azonban elégedetlen:** 23% nem teljesen elégedett és 2,5% az, aki kifejezetten elégedetlen a helyi hivatal ezirányú tevékenységével, kooperativitásával.

7.6. Megjelölt fő problémák:

- A helyi önkormányzatok polgármesteri hivatali dolgozói leterheltek, nem jut idejük a nemzetiségi önkormányzattal kapcsolatos feladatokra.
- Nincs, vagy akadozó a kapcsolat a helyi önkormányzati vezetőkkel, döntéshozókkal; nem vonják be a nemzetiségi önkormányzat képviselőit a nemzetiségi kérdések, ügyek előkészítésébe; nincs tájékoztatás; nem válaszolnak érdemben a kérdésekre; nincs valódi együttműködés.
- Nem mellérendeltek, inkább „másodrendűek”, nem tekintik komoly partnernek.
- Nem érzik a hivatalok a felelősséget.
- Hiányzik az anyagi támogatás.
- Technikai feltételek hiányoznak (pl. iroda, hiába sok a nemzetiség; közös számítógépet használnak, ami adatvédelmi szempontból problémás).

VIII. Összegzés és javaslat

Az átfogó vizsgálat során a nemzetiségi önkormányzatok transzparenciája tekintetében a szakmai irányító szervek, valamint a kormányhivatalok álláspontja alátámasztotta a Projekt keretében végzett kutatás eredményeit.

- Az országos nemzetiségi önkormányzatok mindegyike rendelkezik saját honlappal, ugyanakkor ez a megállapítás nem igaz a területi és a települési nemzetiségi önkormányzatokra.
- A területi és települési nemzetiségi önkormányzatok többsége vagy a helyi önkormányzatok, vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok weboldalain keresztül tesz eleget elektronikus közzétételi kötelezettségének. Ezeket az adatokat ritkán aktualizálják, így ezek időben elavultak.
- Pozitívum, hogy több nemzetiségi önkormányzat van jelen a közösségi médiában, ahol a működésükkel kapcsolatos információkat is közzéteszik.
- Valamennyi válaszadó nemzetiségi önkormányzat rendelkezik az Njtv. szerinti együttműködési megállapodással (közigazgatási szerződéssel), azonban a megállapodások megkötésével összefüggésben szükség volt a kormányhivatalok koordinációs szerepére, illetve előfordult, hogy az egyeztetés eredménytelensége miatt az együttműködési megállapodást – tartalmának megállapításával – járásbíróság hozta létre ítéletében.
- A nemzetiségi önkormányzatok jellemzően kevés olyan megkeresést kaptak, melyek közérdekű adatok megismerésére irányultak. Előfordult ugyanakkor, hogy a testület, illetve képviselője számára tisztázni kellett, hogy a nemzetiségi önkormányzat az Infotv. hatálya alá tartozik.
- Amennyiben a kormányhivatalhoz fordult az adatigénylő, kérésére minden esetben rendelkezésére bocsátották a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek másolatát – figyelemmel a zárt ülésre vonatkozó speciális rendelkezésekre. Jellemzően tehát az adatigénylők a kormányhivataloktól igényelték a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó közérdekű adatokat.
- Előfordult, hogy a helyi önkormányzat a személyes adatokkal együtt bocsátott nemzetiségi lakosokat érintő szociális tárgyú ügyiratokat az adatigénylő részére.
- Az országos nemzetiségi önkormányzatok saját hivatali szervezetük útján látják el adminisztratív feladataikat, azonban a területi és települési nemzetiségi önkormányzatok esetében a helyi önkormányzatok hivatalai látják el ezt a feladatot.
- A nemzetiségi önkormányzatok és képviselők szakmai felkészültsége, aktivitása, információhoz való hozzáférése, valamint a digitális írástudás, digitális és irodai eszközökkel való ellátottsága, használata és a helyi közösséget érintő döntéshozatalban való részvétele jelentősen javítandó.
- A nemzetiségi önkormányzati képviselők többségében az Njtv. gyakorlati végrehajtásával, értelmezésével kapcsolatos kérdésekben keresték meg a kormányhivatalokat.
- A nemzetiségi érdekek képviselete, a nemzetiségi közfeladatok ellátása speciális jogi, közigazgatási tudást, illetve az oktatás, kultúra, média területét szabályozó ágazati jogszabályok ismeretét teszi szükségessé.
- A roma nemzetiség speciális helyzetéből adódó közéleti szerepéhez képest kevés információval és gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek. A gyakorlati tudás, valamint a munkavégzéshez elengedhetetlen technikai háttér hiányosságai digitális szakadékokat eredményeznek. A roma önkormányzatok társadalmi kihívásokhoz igazodó közéleti szerepvállalási és feladatellátó képessége, felkészültsége, eszközökkel és információval való ellátottsága folyamatos fejlesztésre szorul.

A szakmai irányító álláspontja szerint a kormányhivatalok a következő szakmai segítséget tudnák a jövőben nyújtani a nemzetiségi önkormányzatok számára:

- a jegyzőkönyvek készítésével kapcsolatos tájékoztatás,
- elsődlegesen képzés keretében tájékoztatás a feladatalapú és működési támogatások felhasználásával kapcsolatos szabályokról,
- a nemzetiségi önkormányzatok működését érintő jogszabályi változásokat összefoglaló tájékoztató anyag készítése, hivatalból történő megküldése.

A Projekt eredményeként (is) meghatározott fő problémák:

- A hivatali dolgozók leterheltsége a nemzetiségi önkormányzathoz köthető feladatellátás elmaradását eredményezi.
- Nem valósul meg valódi együttműködés a nemzetiségi ügyek kapcsán a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat között.
- Az együttműködési megállapodások (közigazgatási szerződések) nem tartalmaznak rendelkezéseket az információszabadság érvényesítése körében ellátandó feladatok, illetve azok megosztása vonatkozásában.
- Hiányzik a pénzügyi támogatás, és emellett a nemzetiségi önkormányzatok technikai eszközökkel való ellátottsága is alacsony szintű.

A vizsgálati eljárás alapján tett megállapítások:

A vizsgálat során a következő kérdések mentén történt a nemzetiségi önkormányzatokat érintő közérdekű adatigénylések és kötelező elektronikus közzététel működésének feltárása:

Közérdekű adatigénylések teljesítése vonatkozásában

1. Mely szerv minősül adatkezelőnek a nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatban keletkező közérdekű adatok tekintetében?
2. Mely szerv köteles az adatigénylések eljárásrendjére vonatkozó szabályzat megalkotására?
3. Mely szervnek kell teljesítenie a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó közérdekű adatigényléseket?
4. Nem képviselő-testületi hatáskörbe tartozik annak eldöntése, hogy válaszol-e az önkormányzat a benyújtott közérdekű adatigénylésre, illetve, amennyiben válaszol és költségterítés megállapítása szükséges, annak megállapítása mekkora összegben történik?
5. Információszabadság vizsgálat lefolytatása estén a Hatósággal történő hivatalos levelezésről sem kell a képviselő-testületnek (veszélyhelyzetben a képviselő-testület hatáskörében hozott elnöki határozattal) döntést hoznia.

Kötelező elektronikus közzététel megvalósulása terén

1. Mely szerv látja el az elektronikus közzétételt?
2. Mely szerv az adatfelelős, illetve mely az adatközlő?
3. Helyileg hol valósuljon meg az elektronikus közzététel? A nemzetiségi önkormányzat honlapján (amennyiben rendelkezik ilyennel), vagy a települési önkormányzat honlapján?
4. A közérdekű adatigénylésre kiadandó adatok közzététele (legyen szó bármilyen adatról) nem elfogadható eljárás.

A konkrét egyedi ügyek vizsgálatait is összegezve a közös jelentés aláírói indokoltnak látják **a jegyző, illetve a hivatali apparátus aktív közreműködését a helyi nemzetiségi önkormányzatok** működése során keletkező és a működésre vonatkozó **közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának biztosítását eredményező kötelező elektronikus közzététel** – tehát a megfelelő dokumentumok megfelelő közzétételi egységekben történő nyilvánosságra hozatala –, valamint **a közérdekű adatigénylések teljesítésében**.

E feladatok ellátása feltételezi a **helyi nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok, valamint a polgármesteri hivatalok** kölcsönös, hatékony és folyamatos – a konszenzussal kialakított megállapodásban és a belső normában is szabályozott – **együttműködését**.

A közös jelentés aláírói fontosnak tartják továbbá, hogy **a jogalkotó** az Njtv. 80. § (3) bekezdésében a közigazgatási szerződés **kötelező tartalmi elemei között kifejezetten rendelkezzen** a nemzetiségi önkormányzat transzparenciáját segítő feladatokról és azok megosztásáról.

A megfelelő szabályozottságon túl fokozott **jelentősége van** a jövőben a **nemzetiségi önkormányzatok munkáját alapjaiban segítő tájékoztató és esetkezelő folyamatoknak**. Ezért a közös jelentés aláírói továbbra is kiemelten kezelik a hozzájuk a nemzetiségi önkormányzatoktól érkező konzultációs megkereséseket, valamint a nemzetiségi önkormányzati működéssel kapcsolatos beadványokat.

Emellett a közös jelentés aláírói szorgalmazzák a szakmai irányítók, a kormányhivatalok, a Hatóság és a Nemzetiségi Biztoshelyettes együttműködésével olyan **tájékoztató, oktató anyag kidolgozását**, ehhez kapcsolódóan pedig **személyes és online képzések szervezését**, amelyek a helyi önkormányzati képviselőkhez hasonlóan a nemzetiségi önkormányzati képviselők számára is megfelelő tudást és ismeretet biztosítanak a nemzetiségi önkormányzat transzparens, az Infotv.-nek megfelelő működése érdekében.

Budapest, 2022. október 21.

Dr. Péterfalvi Attila sk.
a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság
Hatóság elnöke
c. egyetemi tanár

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet sk.
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak
védelmét ellátó Biztoshelyettes
egyetemi tanár