

# A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSÁNAK EURÓPAI ÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁSA – ELTÉKOZOLT LEHETŐSÉG?

Szőke Gergely László

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSÁNAK EURÓPAI ÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁSA – ELTÉKOZOLT LEHETŐSÉG?

**Szerző:**

Szőke Gergely László

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. szeptember 30.

**Kiadó:**

Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Az Egyed István Posztdoktori Program keretében  
**„A közadatok (újra)hasznosításának szabályozási keretei”** című,  
2017/48/PTE-ÁJK sorszámú kutatás eredményeit összefoglaló kismonográfia

E tanulmány a  
**KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001** azonosítószámú,  
**„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”** elnevezésű  
kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a  
Nemzeti Közszerológiai Egyetem felkérésére készült.

© Szőke Gergely László, 2020

© Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Közgazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. Alapvetés</b>	<b>6</b>
1.1. A Big Data jelentősége, avagy az adat mint erőforrás	6
1.2. A közadat-újrahasznosításban rejlő lehetőségek és nehézségek	8
1.3. Információszabadság, közadatok újrahasznosítása és nyílt kormányzat	11
<b>2. A közadatok újrahasznosítása – a szabályozás európai alapjai</b>	<b>14</b>
<b>3. A közadatok újrahasznosításának hazai szabályozása</b>	<b>18</b>
3.1. A hazai jogalkotás előzményei	18
3.2. Alapjogi háttér	20
3.3. Alapfogalmak és hatály	21
3.3.1. A közadat fogalma	21
3.3.2. Újrahasznosítás, rendelkezésre bocsátás, igénylő	23
3.3.3. A Közadat tv. hatálya	24
3.3.4. Az újrahasznosítható közadatok köre	25
3.4. Alapelvek	26
3.4.1. Követelmények érvényesítése	26
3.4.2. Átláthatóság	27
3.4.3. A megkülönböztetés és a kizárólagos szerződések tilalma	28
3.5. Az újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátás iránti eljárás	30
3.5.1. A kérelem beadása	30
3.5.2. A kérelem elbírálása	30
3.5.3. Hasonlóságok és eltérések a közérdekű adatok igényléséhez képest	32
3.6. Két kulcskérdés: formátum és díjazás	33
3.6.1. Formátum	33
3.6.2. Díjazás	36
3.7. Információbiztonság és hozzáférés	39
3.7.1. Információbiztonság és információszabadság	39
3.7.2. Információbiztonság és közadat-újrahasznosítás	41
3.8. Az újrahasznosítási megállapodás	43
3.8.1. Az eljárás befejezése	43
3.8.2. Az újrahasznosítási megállapodás jogi természete	44
3.9. Jogorvoslati lehetőségek	46
3.10. A hatályos szabályozás értékelése	47

---

<b>4. A szabályozás várható jövőbeni irányai</b>	<b>49</b>
4.1. Open Data eredmények Európában és Magyarországon	49
4.2. A nyíltadat-politika és a PSI-szabályozás közötti ellentmondások	52
4.3. A PSI-irányelv felülvizsgálata	53
4.3.1. <i>Közvállalkozások által kezelt adatok</i>	54
4.3.2. <i>Kutatási adatok</i>	54
4.3.3. <i>A díjazásra vonatkozó módosítások</i>	55
4.3.4. <i>Dinamikus adatokhoz való hozzáférés</i>	56
4.3.5. <i>Nagy értékű adatkészletek</i>	57
4.4. Értékelő gondolatok	58
<b>5. Kitekintés – az európai adatgazdaság fejlesztésének kérdései</b>	<b>59</b>
5.1. Az adatgazdaság fejlesztése mint európai célkitűzés	59
5.2. Az intézkedések várható irányai	60
5.2.1. <i>Az adatok szabad áramlásának biztosítása</i>	60
5.2.2. <i>Adathozzáférés</i>	61
5.2.3. <i>Adathordozhatóság és interoperabilitás</i>	62
5.3. Összegző gondolatok	63
<b>6. Következtetések</b>	<b>64</b>
<b>Felhasznált források jegyzéke</b>	<b>66</b>
Jogszabályok	66
Szakirodalmi források	67
További dokumentumok	69

# 1. ALAPVETÉS

## 1.1. A Big Data jelentősége, avagy az adat mint erőforrás

Egy gyakran hallható állítás szerint a 21. században az „adat az új olaj”.<sup>1</sup> A párhuzam, bár több vonatkozásban pontatlan,<sup>2</sup> mégis találó: érdemes az adatra olyan erőforrásként tekinteni, amelynek kiaknázása jelentős gazdasági és társadalmi előnyökkel kecsegtet, de csak azok számára, akik élni tudnak a kínálkozó lehetőséggel. Az adatok hasznosítása éppúgy a világgazdaság hajtóerejévé válhat, mint tette azt az olaj a 20. században.

A nagy adathalmazok (Big Data) kiaknázásában rejlő lehetőségek az egész technológiai ipar legégetőbb kérdései közé tartoznak, és nem túlzás azt állítani, hogy az információs forradalom olyan újabb hullámáról van szó, amely jelentős gazdasági, társadalmi és politikai változásokat eredményez, és hatással lesz az élet minden területére.<sup>3</sup> A Big Data-jelenséget sokan sokféleképpen definiálták, de széles körben alkalmazott megközelítés szerint különböző, az angol nyelvben „V” betűvel kezdődő jellemzőkkel írható le leginkább. Így e jelenség nagymennyiségű (volume), sok szempontból, de különösen a strukturáltság szempontjából sokféle (variety), megbízhatóságában, hitelességében sokszor kétséges (veracity) adatok gyors, akár valós idejű (velocity) elemzésére utal, amelynek célja valamilyen új (üzleti, társadalmi) érték teremtése (value), és amely eredményeket sokszor adatvizualizációval (visualization) igyekeznek befogadhatóbbá tenni a célközönség számára.<sup>4</sup>

A potenciális adatforrások rendkívül szerteágazóak, a felhasználók által generált online tartalmak (feltöltött és megosztott képek, videók, zenék, posztok, kommentek, stb.) a legapróbb online műveletet is rögzítő alkalmazások, a cégek – és jelen tanulmány szempontjából igencsak fontos megemlíteni: az állami szervek – eleve meglévő nyilvántartásai (adatbázisai) egyaránt értékes, elemezhető és potenciálisan új eredményeket hozó adatállományok.

---

1 E tételmondat számtalanszor előkerül mostanában. Egyik korai, széles körű említése egészen biztosan Meglena Kuneva, az Európai Bizottság fogyasztóvédelmi ügyekért felelős biztosának 2009-es beszédéhez köthető: „Personal data is the new oil of the internet and the new currency of the digital world.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-156\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-156_en.htm) (2017.08.25.)

2 Egy evidens példát említve: az adat például nem használódik el attól, hogy valaki hasznosítja, sőt maga a hasznosítás is újabb adatokat generál, jelentősen hozzájárulva ezzel az adatmennyiség nagymértékű növekedéséhez.

3 A Big Data-jelenségről százával jelennek meg elemzések, tanulmányok, könyvek. Magyarul is hozzáférhető és igen olvasmányos Mayer-Schönberger Viktor – Kenneth Cukier: Big Data (HVG Könyvek, 2014) című könyve.

4 Ld. a Gartner „klasszikusnak” számító, 3V-t tartalmazó megközelítését: <https://www.gartner.com/it-glossary/big-data> (2018.09.29.), az IBM 4V-, majd 5V-konceptióját: <http://www.ibmbigdatahub.com/infographic/four-vs-big-data>, <https://www.ibm.com/blogs/watson-health/the-5-vs-of-big-data/> (2018.09.29.) és Eileen McNulty 7V megközelítését: <http://dataconomy.com/2014/05/seven-vs-big-data/> (2018.09.29.).

Ezen túl további két fontos forrása is van az egyre növekvő adatmennyiségnek: egyrészt akárhányszor valamely adaton valamilyen elemzés, kimutatás, következtetés levonása történik, rögtön új, szintén feldolgozható adat is keletkezik. Másrészt egyre nagyobb szerepet kapnak a legkülönbözőbb, egyre többször hálózatba kötött eszközökön lévő szenzorok által gyűjtött adatok.

A „dolgok internete”- (Internet of Things) tendenciára utalva ezen eszközöket igen tágra kell érteni, a mobiltelefontól az okosóráig, az autóktól az okosmérőig, a kávéfőzőtől a forgalomszámláló eszközökig mindent ideértve, ami jelenleg vagy a jövőben adatokat képes gyűjteni. Ezzel összefüggésben a szenzorok egy része gyakran használt hétköznapi eszközökhöz kapcsolódik: térfigyelő kamerák, mobiltelefonok különböző szenzorai (GPS, giroszkóp, gyorsulásmérő, stb.), viselhető eszközök szenzorai (pulzusmérő, lépésszámláló), míg egy másik részük már létező, de kevésé elterjedt eszközökhöz kapcsolódnak (önvezető autók szenzorai, okosházak érzékelői).

A negyedik ipari forradalomnak tekintett, „Ipar 4.0” kifejezéssel fémjelzett folyamat<sup>5</sup> részeként a szenzorok által gyűjtött adatok és ezek elemzése az ipari termelésben és a szolgáltatások területén is jelentős változásokat hozhat, tovább növelve a gyűjtött és elemzett adatok mennyiségét. „A különböző gépek, rendszerek – akár maguk a termékek is – ontják magukból az adatot, amelynek tárolása, feldolgozása, értelmezése hatalmas kihívás. A versenyelőny forrása tehát nem csupán az összehangolt, vagy éppen teljesen új alapokra helyezett termelés [...] lesz, hanem a termékek digitális szolgáltatásokkal való körbeágyazása, valamint, hogy melyik vállalat hogyan szűr le a keletkező adatokból releváns információt a döntéshozatal támogatásához.”<sup>6</sup> Egy kissé marginális tűnő, de mindenképp szemléletes példa: már 2015-ben olyan hajtóművel ellátott repülőgépet mutattak be, amely hajtóművön 5000 szenzor másodpercenként akár 10 GB adatmennyiséget generál – ez egy 12 órás út alatt 844 TB-nyi adat.<sup>7</sup>

A fentiekkel összhangban egyre fontosabb tendencia az adatosítás (datafication), amelynek lényege a legkülönbözőbb olyan jelenségek adatokká formálása, amelyek korábban jellemzően nem adatokként jelentek meg.<sup>8</sup> A közösségi média használata adatosítja a baráti vagy szakmai kapcsolatokat, vagy azt, hogy valaki kedvel valamilyen tartalmat; a mobiltelefonok helymeghatározó szenzorai azt, hogy egy adott pillanatban a használója hol tartózkodik,<sup>9</sup> és a sort hosszan lehetne sorolni. A világ jelenségeinek adatokként való megjelenítése, gyűjtése és rendszerezése tehát mindinkább tudatos tevékenységgé válik<sup>10</sup> az üzleti szférában,<sup>11</sup> de a közszférában is találunk rá példát. A nemrég indult magyar EKÁER<sup>12</sup>-rendszer bevezetése, a pénztárgépek online bekötése vagy az építkezés folyamatát napi szinten rögzítő elektronikus építési napló kötelező használata egyaránt vagy korábban nem létező adatok létrehozását vagy korábban is gyűjtött adatok azonnali központi rögzítését és potenciális elemzését szolgálják.

5 MARR 2016.

6 NAGY 2017.

7 RAPOLU 2016.

8 CUKIER – MAYER-SCHOENBERGER 2013, p. 29.

9 CUKIER – MAYER-SCHOENBERGER 2013, pp. 29., 35.

10 Bár az adatokban rejlő lehetőségekkel a 20. század második fele óta foglalkoznak a társadalomtudósok is, a Big Data kifejezés a 2010-es évek elején vált széles körben ismertté, és kezdetben inkább egyfajta „rácsodálkozás” volt jellemző a társadalom részéről a hatalmas mértékben növekvő adattállományokra, illetve ezek jelentőségére.

11 Ld. erről: LYCETT, 2013, 381–386.

12 Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer.

Az adatok – legyenek azok üzleti adatok vagy közadatok – persze önmagukban nem feltétlenül értékesek, a fő kérdés az adatok hatékony elemzése és az abban rejlő értékremlő potenciál kihasználása. Ez legtöbbször új adatbányászati módszerekkel és ezek támogatására létrejött hatékony algoritmusokkal valósul meg, sok esetben emberi beavatkozás nélkül. Egyre nő a jelentősége az öntanuló algoritmusoknak is,<sup>13</sup> amelyek annál pontosabban és eredményesebben tudnak működni, minél több adaton “tanulhatnak”.<sup>14</sup>

A folyamatosan bővülő adatmennyiség azonban korántsem jelenti azt, hogy ahhoz bárki könnyen hozzáférhetne, és hasznosíthatná. Az adatok felértékelődése tehát a Big Data korában is kulcskérdéssé teszi, hogy az egyes szereplők – legyenek azok kis- vagy nagyvállalatok, vagy akár maguk az államok – milyen mennyiségű és minőségű adattal rendelkeznek, és hogy ezen adatokhoz ki és milyen feltételekkel fér hozzá. A nagy technológiai vállalatok helyzeti előnye e tekintetben vitathatatlan,<sup>15</sup> de társadalmi előnyök szempontjából ugyancsak nagy az állami szervek által alapvetően közpénzen előállított, összegyűjtött, illetve megvásárolt adatok, azaz a közadatok jelentősége, amely elvileg az üzleti érdekek sérelme nélkül is széles körben hozzáférhetővé tehető. Másik oldalról: ha elfogadjuk az adatok erőforrásjellegét, akkor igencsak jelentős pazarlásnak tűnik, ha az állam által kezelt közadatok hasznosításáról lemond egy társadalom.

## 1.2. A közadat-újrahasznosításban rejlő lehetőségek és nehézségek

Mivel a közigazgatás működése – ideértve a szakpolitikák kialakítását, a közszolgáltatások nyújtását és az ellenőrzési funkciót is<sup>16</sup> – döntően információkezelésen alapul, és az állam minden egyéb tevékenysége, azaz az állami reálcselekmények is az információkezelési folyamatok következményei vagy velejárói<sup>17</sup> evidensnek tűnik, hogy az adatok feldolgozását érintő forradalmi változások a közszférára is jelentős hatással lesznek. Ugyanakkor – bár a Big Data-jelenség látványosan mutat rá az állam által kezelt adatok hasznosításában rejlő lehetőségekre – a téma felvetése az Európai Unió szintjén is jóval régebbi: a Bizottság már a 80-as években fontolgatta a közadatok piaci hasznosításának szabályozását, és 1989-ben iránymutatásokat is kiadott e kérdéssel kapcsolatban.<sup>18</sup> A tényleges jogalkotás, a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv<sup>19</sup> elfogadása ugyan csak jóval később valósult meg, de még így egy bő évtizeddel a „Big Data”-tendencia széles körű felismerése előtt. A közadatok megnyitásától ugyanis már korábban is számos előnyt vár-

13 BIG DATA REPORT 2016, 10.

14 Az algoritmusokon alapuló, részben vagy teljesen automatizált döntéshozatal önmagában is számos etikai és jogi, elsősorban személyiségi jogi, adatvédelmi jogi és felelősségi kérdést vet fel, ami kedvelt témája a külföldi, de újabban a hazai jogirodalomnak is. Ezek feldolgozása azonban messze túlmutatna e monográfia keretén.

15 Ez egyre inkább versenyjogi kérdéseket is felvet, ld. erről POLYÁK – PATAKI 2018.

16 JANSSEN – HOVEN 2015, 363.

17 BALOGH 1998, 165.

18 PAS – DE VUYST 2004, 2., 8–9.

19 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (a továbbiakban: PSI-irányelv).



tak, igaz a nehézségek és kritikák is hamar megjelentek. E viták részben éppen az irányelv elfogadásához és későbbi módosításához kapcsolódtak.

Kiindulópontként az látható, hogy a közadatok nyilvánossá tételelől és újrahasznosításától számos előny várható: ezek egyrészt a közigazgatás területén jelentkezhetnek a felesleges párhuzamosságok és a hatékonyabb közszolgáltatások révén, másrészt a gazdasági célú újrahasznosítás, az ún. adatgazdaság fellendülése GDP-növelő és munkahelyteremtő hatással járhat. Végül, de nem utolsósorban, nőhet az állami feladatellátás átláthatósága, ami hatékonysági és társadalmi kontroll szempontjából is előnyös. A várt előnyök a felhasználó oldalán aprópénzre válthatók: időjárás-előrejelző applikációk az okostelefonon; valós idejű forgalmi adatok és sebesség-ellenőrzések megjelenítése a navigációs szoftverben; „intelligens”, a járművek aktuális helyzetét is mutató vasúti és buszmenetrendek; bűnözési statisztikákkal kiegészített térképes ingatlankeresők; leendő partnercégek pénzügyi helyzetét (beszámolóit) és megbízhatóságát elemző szolgáltatások, vagy akár csak a jogszabályokhoz és bírósági döntésekhez való online hozzáférés – és e sornak csak a fantázia szab határt – az állam szervei által előállított adatok közzététele nélkül nem lenne lehetséges.

Az elmúlt években több becslés is napvilágot látott a közadatokban rejlő lehetőségekről. A közadatok hasznosításának gazdasági hasznait az Európai Bizottság 2011-ben<sup>20</sup> évente akár 40 milliárd euróra, egy 2014-ben az európai döntéshozók számára készített kutatási jelentés hasonló nagyságrendű, a 2020-ig tartó időszakra összesen 206 milliárd euróra becsülte.<sup>21</sup> A magyarországi viszonyokat is részletesen elemző, az NHIT<sup>22</sup> szakmai műhelyében készült nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér Könyv<sup>23</sup> csak a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkenéséből évente 50 milliárd forint költségvetési megtakarítást várna.<sup>24</sup> A becslések mögötti számítások pontosságára kevés rálátásunk van, de kiindulópontként biztosan elfogadható, hogy a közadatok újrahasznosítása jelentős gazdasági és társadalmi előnyökkel kecsegtet, ráadásul nemigen merülnek fel olyanfajta adatvédelmi aggályok, amelyek például a személyes adatok Big Data-módszerekkel való elemzése során nehezen megválaszolható kérdések elé állítják az adatkezelőket.

Ugyanakkor a közadat-újrahasznosítással kapcsolatban a kezdetektől fogva megjelentek aggályok is, amelyek utóbb egyáltalán nem bizonyultak alaptalannak. Ezek a félelmek rendszerint nem a közadat-újrahasznosítás szükségességét vitatták, inkább a megvalósíthatóságában kételkedtek, és nagyrészt olyankor fogalmazódtak meg, amikor a Big Data kifejezés még nemigen volt ismert.

Zódi Zsolt összefoglalása alapján az irányelvet érintő kritikák többirányúak voltak. Először is, a közszféra adatai sokszor technikailag nincsenek olyan állapotban, hogy azokat nagy tömegben, megfelelő minőségben rendelkezésére lehessen bocsátani, és a közigazgatási szervezeteknek nincs is erőforrásuk arra, hogy kiszolgálják a magáncégek közadatokra irányuló igényeit. Emellett a közigazgatási szervezetek nem feltétlenül rendelkeznek olyan belső könyvelési, költségelszámolási rendszerrel, amely alapján egy-egy adatnak akár

20 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2011, 2.

21 A Warsaw Institute for Economic Studies „Big & Open Data in Europe: A Growth Engine or a Missed Opportunity?” című kutatását idézi KAISER 2015, 80.

22 Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács

23 NHIT 2016b.

24 NHIT 2016b, 30. A gazdaságban keletkező haszonról itt nem esik szó.

a tényleges, akár a határkölttségét pontosan meg tudnák határozni. Másrészt az adatok különböző, a közadat-újrahasznosítás területén sokszor mintaként szolgáló amerikai jogrendszerhez képest jelentősebb jogi korlátozások alá is eshetnek, különösen adatvédelmi vagy szerzői jogi korlátok merülhetnek fel.<sup>25</sup>

Ezen – az irányelv elfogadásakor is látható – nehézségek mellett később újabbak is felmerültek. Először is a közfeladatot ellátó szervek sokszor maguk is közadat-újrahasznosítók, és bevételeik egy részét értéknövelt szolgáltatásokból származó díjakból kell fedezniük, így ellenérdekeltek lesznek piaci versenytársak megjelenésében.<sup>26</sup> Egy másik gyakorlati gát pedig sokszor a közsférában tevékenykedő vezetők személyes attitűdje, amely összefügg azzal a messzire vezető kérdéssel is, hogy egyáltalán mi az állam feladata, meddig terjed a közfeladat-ellátás, és mikortól „értéknövelt” az adott szolgáltatás. Fontos kérdés, hogy a vezetők a közadat-újrahasznosító piaci szereplőkre inkább mint a hasznot egyéni érdekből lefölöző szervezetekre, vagy mint értéket, munkahelyet teremtő, és gazdasági növekedést segítő szereplőkre tekintenek.<sup>27</sup>

Hasonló veszélyeket gyűjtött össze és csoportosított Kaiser is, igaz, nem konkrétan az irányelv alkalmazása végett, hanem tágabban, a nyílt adatok felhasználásával kapcsolatban. A köztisztviselők ellenérdekeltsége és a kormányváltások okozta bizonytalanság, az adatok előállításának és feldolgozásának átláthatatlansága, az adatok változatos formái és adatstruktúrái által okozott nehézségek jól rímelnek az előzőekben összefoglaltakra. Emellett további szempontok is megjelennek, így a felhasználói (üzleti) igények tisztázatlansága, az adatok változatos jogi helyzete, ebből eredően pedig a felhasználásukra vonatkozó nem egyértelmű licencfeltételek, a nyelvi korlátok, valamint a gazdasági és társadalmi hasznok nehéz mérhetősége szintén önmagában is jelentős súlyú, mindenképp megoldást igénylő problémának tekinthető.<sup>28</sup>

Végül érdemes megemlíteni, hogy a széles körű hozzáférési jogosultságokat elméleti alapú kritikával is illetik. Blakemore és Craglia az egyetemes hozzáférés (universal access) mint általános elv közadatokra vetített jelentése kapcsán hívja fel a figyelmet arra, hogy semmi nem garantálja, hogy ha a közadatok széles körben hozzáférhetővé válnak, azokat feltétlen hasznosítani is fogják; a „build it and they will come” megközelítés gyakran nem működik. Célszerű lenne az erőforrások egy részét az adatok minőségére fordítani, továbbá olyan megközelítést választani, amely a fogyasztói/állampolgári igényekből indul ki.<sup>29</sup>

Összefoglalóan az mondhatjuk, hogy a számos kecsegtető előny mellett a közadat-újrahasznosítás fellendítése korántsem egyszerű feladat, és a tényleges sikerét a szabályozási tényezőkön jóval túlmutató, gazdasági, kulturális és személyes attitűdbéli szempontok is erősen befolyásolják.

25 ZÓDI 2015, 177.

26 ZÓDI 2015, 180.

27 ZÓDI 2015, 180–181.

28 KAISER 2015, 82–83. A szakirodalomban ezen felül is több gyűjtés található az ösztönző és korlátozó tényezőkről, amelyek nagyrészt átfedésben vannak az e fejezetben bemutatott tényezőkkel. Ld. még pl. HUIJBOOM – VAN DEN BROEK 2011, 8. vagy ZUIDERWIJK – JANSSEN 2014, 119–123.

29 BLAKEMORE – CRAGLIA 2006, 20. A később bemutatásra kerülő nyíltadat-portálok heterogenitását és változatos hatékonyságú felhasználását nézve e kritikai megközelítés egyáltalán nem tűnik alaptalannak.

## 1.3. Információszabadság, közadatok újrahasznosítása és nyílt kormányzat

Mielőtt rátérnénk a közadatok újrahasznosításának szabályozására, a bevezető fejezetben érdemes tisztázni az információszabadság, a közadatok újrahasznosítása és a nyílt kormányzat politikája közötti kapcsolatot.

Az állam által kezelt adatokhoz való hozzáférés gondolata eredetileg korántsem az előző fejezetekben bemutatott, inkább gazdasági jellegű megfontolásokból jelent meg a nyugati társadalmakban. A mai terminológiával információszabadságnak (a magyar tételes jogban: közérdekű adatok nyilvánosságának) nevezett jogintézmény elvi kiindulópontját az államhatalom (és különösen a közpénzköltések) társadalmi ellenőrzésének igénye adja. Történetileg a 18. századig vezethető vissza, a svéd „aktanyilvánosság” jogszabályba iktatása, illetve a felvilágosodás eszméi köré.<sup>30</sup> A 20. században példaértékű az Egyesült Államok 1966-os szabályozása, a Freedom of Information Act. Nemzetközi szintéren – emberi jogként – pedig sok esetben a véleménynyilvánítás szabadságának elemként, illetve előfeltételeként jelenik meg az információszabadság.<sup>31</sup>

Az információszabadság a modern demokratikus berendezkedés egyik fontos sarokpontja. Ahogy azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtott hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”<sup>32</sup> Az információszabadság elsődleges célcsoportja hagyományosan az öntudatos állampolgár, az oknyomozó újságíró,<sup>33</sup> vagy éppen a politikai cselekvéshez információt gyűjtő aktivista.

A közadatok újrahasznosítása ezzel szemben a kezdetektől fogva gazdasági motiváltságú jogintézmény. Zódi Zsolt frappáns megfogalmazásában: a PSI-irányelv „célkitűzése az volt, hogy a közszférában közpénzen keletkező adatokat megnyissa mindenki, de elsősorban a magánvállalkozások felé, hogy ezek belőlük értéknövelt szolgáltatásokat fejlesszenek ki, ezzel munkahelyeket teremtve, hozzájárulva a gazdasági növekedéshez, és – nem mellékesen – csökkentve az Amerikával szembeni digitális lemaradásunkat. Világos és egyszerű célok ezek.”<sup>34</sup> A szabályozás célcsoportjai tehát elsődlegesen azok, akik valamilyen üzleti vagy társadalmi célból hasznosítani szeretnék az adatokat. Ez jóval többet jelent, mint pusztán az adatok megismerését, mivel a cél alapvetően valamilyen új, az adatok segítségével létrehozott értékteremtés, például értéknövelt szolgáltatások nyújtása vagy éppen nagyszámú adaton tudományos kutatás végzése.

30 MAJTÉNYI 2006, 177.

31 MAJTÉNYI 2006, 207–208.

32 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

33 ZÓDI 2011, 21.

34 ZÓDI 2015, 174. Az információszabadságtól való „távolságtartást” jelzi egyébként az is, hogy az irányelv egyáltalán nem kívánt és nem is alkotott új nyilvánosságszabályokat, az továbbra is tagállami hatáskör.

Emellett még egy, sokszor kissé háttérbe szoruló, de mindkét szabályrendszer kapcsán rendszeresen fel-felmerülő célt is meg kell említeni: ez pedig az állami működés hatékonysága. Az erősebb társadalmi kontroll, a nyilvánosság próbája elvben eleve hatékonyabb és tisztességesebb állami működéshez vezet. De a közadatok újrahaznosítása is csak akkor lehet valóban hatékony, ha az adatok, adatbázisok, dokumentumok, és ezek kezelésének folyamata rendezett. E rendezettség értelmezhető konkrét, fizikai síkon is, azaz hogy az állam maga pontosan tudja, hogy milyen adatvagyonnal rendelkezik, azt melyik szerve, hol és hogyan kezeli, és miként biztosított technikai értelemben az ezekhez való hozzáférés és az ezekben való eligazodás (pl. keresés). Másrészt szabályozási értelemben is kívánalom a rendezettség, azaz hogy az állam által kezelt sokféle adat jogi megítélése, az egyes kezelt adatkörök (pl. nyilvántartások) szabályai, valamint az adatokhoz való hozzáférés szabályai világosak, érthetőek és következetesek. Ha az állam jó minőségű, könnyen hozzáférhető adatokkal és adatbázisokkal rendelkezik, az nemcsak az üzleti szféra, de az állami működés hatékonysága szempontjából is jelentős előnyökkel kecsegtet.

Bár az információszabadság és a közadat-újrahaznosítás mögött meghúzódó elvi különbségek kétségtelenek, újabban egyre inkább teret nyer egy olyan komplex megközelítés, amelynek keretében jól megfér egymás mellett e két megközelítés: ez pedig a nyílt kormányzat modellje.

A nyílt kormányzás és ezzel szoros összefüggésben a nyílt adatok politikája az elmúlt évtizedben újabb lendületet kapott, és – csakúgy, mint általában az információszabadság 20. századi felvirágzása – ez is részben az Egyesült Államok kormányzatához köthető: az Obama-adminisztráció 2009-ben újtárra indította a data.gov weboldalt, és megjelentek a nyílt kormányzás irányelvei is.<sup>35</sup> „A nyílt kormányzás nem kizárólag a hozzáférés lehetőségéről szól, hanem arról is, hogy az állampolgárok konstruktív módon kapcsolódjanak be a döntéshozatali folyamatba.”<sup>36</sup> Eredetileg három, egyenrangúnak szánt összetevőjét lehetett azonosítani: ez az átláthatóság, a társadalmi részvétel és az együttműködés fontossága.<sup>37</sup> Később e megközelítés számos új célkitűzéssel bővült, és célként jelent meg a kormányzati információk újrahaznosítása, a közszolgáltatások fejlesztése, valamint a gazdasági növekedés és innováció erősítése is.<sup>38</sup> A nyílt adatokra új alkalmazások és üzleti modellek fejleszthetők, de a közszolgáltatásokra is jó hatással lehetnek például az adatok jobb összehasonlíthatóságából eredően (pl. kórházak, iskolák összehasonlítása).<sup>39</sup>

A nyílt kormányzásnak fontos eleme ugyanis az adatok nyílt hozzáférhetősége. E nyíltság feltételei az ingyenesség, a technikai nyíltság (az adatok informatikai eszközökkel feldolgozható nyílt formátumban elérhetőek) a jogi nyíltság (az adatok korlátozások nélkül, például szerzői jogi korlátozásoktól mentesen hozzáférhetőek és újrafelhasználhatóak) és a megtalálhatóság.<sup>40</sup>

35 GODA 2011, 183. Az irányelveket tartalmazó dokumentum, a „Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Executive Office of the President, December 8, 2009” elérhető: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf) (2018.05.12.)

36 GODA 2011, 181.

37 MUNK et al. 2014, 144.

38 A nyílt kormányzás elemeinek Amanda Clarke és Mary Francoli által összefoglalt listáját idézi KAISER 2015, 75–76.

39 JANSSEN 2012, 4. Van olyan forrás, amely – az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság példájára hivatkozva – a jogvényesítés és a bűnüldözés erősítését is az Open Data Policyt támogató motivációk között látja (HUIJBOOM – VAN DEN BROEK 2011, 4–5.) – ez a megközelítés azonban Európában inkább háttérbe szorult.

40 MUNK et al. 2014, 158.

A nyíltadat-politika terjedésének látványos megnyilvánulása az egyre nagyobb számban és egyre nagyobb adattartalommal megtalálható nyíltadat-portálok létrejötte, ahol a kormányzati szervek valóban ingyenesen, rendszerint számítógéppel jól kezelhető formátumban és nagy mennyiségben tesznek közzé jól újrahasznosítható adatszeteket. Ezen oldalakon jellemzően jól kategorizáltan (pl. közlekedés, üzleti adatok, környezeti adatok, egészségügy, tudomány stb.) és jól kereshetően találhatók meg a különböző adatszetek. Ezek valóban a legkülönbébbek lehetnek az adózási határidőket tartalmazó adatbázistól az élelmiszerfelügyeleti hatóságok statisztikáin és az ingatlanárakat tartalmazó adatszetten át a vasúti teherszállítás adataiig. A példákat kár is lenne sorolni, egyes nyíltadat-portálok adatszettjei a tízezret is meghaladják, ami hatalmas adatmennyiséget jelent, ugyanakkor ezek között böngészve az adatszetek heterogenitása – aktualitás, formátum és részletettség szempontjából egyaránt – szembeötlő.<sup>41</sup>

E széles és átfogó elvi keretrendszer jó közös policyalapot adhat az adatokhoz való hozzáférés szabályozásának, de nem változtat azon, hogy a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének joga (mint alkotmányos alapjog), valamint a közadatok újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátása két külön jogintézményként jelenik meg a szabályozás szintjén – számos ponton összekapcsolódva, de sok elvi szintű különbséggel. Erre tekintettel a közadatok magyar szabályozásának áttekintése során folyamatosan kitérnek a vonatkozó információszabadság-szabályokra is, annak érdekében, hogy megfelelően el lehessen határolni az egyébként a gyakorlatban sokszor hasonló és részben átjárható szabályokat.

Mindenekelőtt azonban érdemes áttekinteni a kérdés Európai Unió szabályozását, mert a közadat-újrahasznosítás szabályozása lényegében a legtöbb államban, így Magyarországon is egyértelműen felülről, az EU szintjéről induló kezdeményezésként jelent meg.

41 E tapasztalatok a <http://data.europa.eu> (EU), <http://data.gov.uk> (Egyesült Királyság), és a <https://www.govdata.de/> (Németország) oldalain található – különösebb módszertant nem követő – böngészés eredményei.

## 2. A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSA – A SZABÁLYOZÁS EURÓPAI ALAPJAI

Amint arra korábban is utaltunk, az Európai Unió vezetői viszonylag korán felismerték a közadatok újrahaznosításában rejlő lehetőségeket, jóval azelőtt, hogy a nagy adathalmazokban (Big Data) rejlő lehetőségek komoly hangsúlyt kaptak volna. A közadatok újrahaznosítására irányuló elképzelések mindenekelőtt különböző, a jogalkotási lépéseket jellemzően megelőző stratégiai anyagokban és konzultációs célú dokumentumokban érhetők tetten.

Bár a közadatok újrahaznosításának gondolata már a 80-as években felmerült, a tényleges jogalkotáshoz vezető jelentős lépés jóval később következett be, amikor az Európai Unió Bizottsága 1999. január 20-án közzétette a Zöld Könyvét<sup>42</sup> a közzféra adatainak újrahaznosításáról, amelyet széles körű tagállami konzultáció követett. A dokumentum alapvető erőforrásként tekint a közadatokra, és emellett, hogy bemutatja a hasznosításában rejlő lehetőségeket, azonosítja is azokat a kérdéseket, amelyekkel a jogalkotónak foglalkoznia kell, ideértve az alapfogalmak tisztázását, a megfelelő eljárásrendet, a díjazás kérdését, a közadatok nyilvánosságának versenyjogi, szerzői jogi és adatvédelmi aspektusait – e kérdések aztán a későbbi szabályozásban is visszaköszönek. A Zöld Könyv említi a hatóságok egymás közötti adatcseréjét is, az ún. IDA- (Interchange of Data between Administrations) program keretein belül; azaz a közadatok üzleti típusú hasznosítása mellett a kezdetektől megjelent az az elképzelés, hogy a közadatokhoz való nyílt hozzáférés az államigazgatások számára is előnyökkel kecsegtetnek.<sup>43</sup>

A közadatok újrahaznosításának kérdése ugyancsak megjelenik a korszak alapvető információstársadalom-stratégiájában, az eEurope 2002 akciótervben is, amely – hivatkozva a Zöld Könyvet követő konzultáció eredményeire – egyértelműen emellett foglal állást, hogy fejleszteni kell a közadatokhoz való hozzáférést, illetve azok terjesztését és kiaknázását.<sup>44</sup> Hasonló megközelítés található a második, eEurope 2005 akciótervben is.<sup>45</sup>

A jelenleg aktuális infokommunikációs stratégia, az Európai Digitális Menetrend (az Európa 2020 stratégia részeként) a 2010–2020 közötti időszakra határoz meg prioritásokat. Az EU általános célkitűzése az adatgazdaság támogatása,<sup>46</sup> amelynek egyik eszköze a

42 EUROPEAN COMMISSION 1999

43 PAS – DE VUYST 2004, 8–9.

44 EUROPEAN COMMISSION 2000, 22.

45 EUROPEAN COMMISSION 2002, 10.

46 Ld. erről NHIT 2016a, 67–68.

közzadatok hozzáférhetővé tétele. A dokumentum kifejezett feladatként írja elő a közzadatok újrahazsnosításáról szóló irányelv átfogó felülvizsgálatát,<sup>47</sup> amely meg is történt 2012–2013 folyamán, és számos jelentős változást hozott a szabályozás alapkérdéseit illetően is.

Ezzel párhuzamosan, csakúgy mint az EU információs társadalommal kapcsolatos egyes más célkitűzései, a közzadatok újrahazsnosítására vonatkozó elképzelések is egyre inkább ágazati stratégiákban jelennek meg. Egyrészt az e-kormányzat témakörével foglalkozó anyagokban, de egyre több részletes – és egymással sok szálon összefüggő – anyag készült a nyílt adatok jelentőségéről, az EU Big Data-stratégiájáról, az adatgazdaság kiépítéséről, valamint az adatok szabad áramlását biztosító újabb célkitűzésekről<sup>48</sup> – ezek szintén érintik a közzadatok újrahazsnosításának kérdését.<sup>49</sup>

Összességében tehát az látható, hogy az Európai Unió a közzadatok újrahazsnosításának kérdését tág keretrendszerben, korábban általában az IKT-szektor fejlődésének, majd az e-közigazgatási törekvések részeként értelmezi, újabban pedig egyre inkább az adatgazdaság egyik fejlesztési eszközének tekinti.

A közzadatok újrahazsnosítását (az EU-jogi terminológiában a „közzsféra adatainak további felhasználását”) szabályozó irányelv közvetlen előzményének a Bizottság 2001-es közleménye tekinthető, amely kitér a közzadatokban rejlő lehetőségek mellett a szabályozás lehetséges tárgyára és témaköreire is,<sup>50</sup> és amelyet hamarosan egy irányelvre tett javaslat, végül a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv elfogadása követett.

Az irányelv a kezdetekben igen szerény célkitűzéseket fogalmazott meg. Deklaráltan minimumharmonizációra törekedett, és hangsúlyozta, hogy „az irányelv nem teszi kötelezővé a dokumentumok további felhasználásának engedélyezését. A további felhasználás engedélyezéséről vagy elutasításáról való döntés a tagállamok, illetve az érintett közigazgatási szerv hatáskörében marad.”<sup>51</sup> Az irányelv eredetileg tehát pusztán arról szólt, hogy amennyiben a tagállamok megengedik bizonyos közzadatok újrahazsnosítását, azt milyen feltételek mellett tegyék meg.<sup>52</sup>

Az irányelv főbb témakörei között megtalálhatóak az alapfogalmak meghatározásai, a további felhasználás iránti kérelmek elintézésére vonatkozó keretszabályok, a rendelkezésre bocsátott adatok formátumával és az árázással kapcsolatos szabályok, a megkülönböztetés és a kizárólagos szerződések (főszabálykénti, de kivételekkel átütött) tilalma, az átláthatóság

47 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2010, 10–11.

48 Ld pl. a „The European eGovernment Action Plan 2011–2015” című dokumentumot [COM(2010) 743 final], amely egész fejezetet szentel e kérdésnek, ill. a “Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói” c. bizottsági közleményt 2011-ből [COM(2011) 882 final]. Összefoglalóan ld. az Európai Bizottság vonatkozó weboldalait Big Data témában: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/big-data> (2018.09.29.), és adatgazdaság kiépítése témában: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy> (2018.09.29.). A legújabb fejlemény a 2017. január 10-én nyilvánosságra hozott, az európai adatgazdaság kiépítéséről szóló közlemény [COM(2017) 9 final], amelyet a későbbiekben részleteiben is ismertetek.

49 A közzadatok újrahazsnosításának EU stratégiai dokumentumokban való megjelenését összefoglaló jelleggel ld. még NHIT 2016a, 65–76.

50 EUROPEAN COMMISSION 2001

51 PSI-irányelv 2003 preambulum (9) bekezdés.

52 ZÓDI 2015, 176.

elvének biztosítása.<sup>53</sup> Összességében egy meglehetősen általános, inkább csak néhány alapvető rögzítő, kifejezetten „óvatos” megközelítésű jogszabály született, amit éppen emiatt többen is bíráltak.<sup>54</sup>

A PSI-irányelv átültetése és tényleges alkalmazása eleinte egyáltalán nem volt sikertörténet, a tagállamok viszonylagos érdektelenséggel fogadták az EU törekvéseit. Az implementálás határideje 2005. július 1-je volt, de addigra csak néhány tagállam végezte ezt el.<sup>55</sup> Az átültető tagállamok egy részénél pedig valójában csak az információszabadság-törvényeken módosítottak kisebb-nagyobb mértékben (idetartozott Magyarország is), de fennálló gyakorlaton lényegében nem változtattak.<sup>56</sup> Nyugodtan mondhatjuk, hogy az irányelv hatása a 2010-es évekig összességében meglehetősen csekély volt – Zódi Zsolt egyenesen „elfelejtett irányelvnek” nevezi.<sup>57</sup>

A PSI-irányelv 2012-es felülvizsgálata és 2013-as módosítása<sup>58</sup> azonban jelentős elvi változásokat eredményezett. Az „összeurópai újrahasznosításra kötelezés” és a „tagállami nyilvánosság szabályok érintetlensége” közötti ellentmondást ügyesen oldja fel a módosítás, amelynek lényege, hogy egy adott adatkör nyilvánossága vagy bizalmassága továbbra is tagállami hatáskör (ebbe tehát az irányelv semmilyen módon nem hoz változást), de ha valamely adat a tagállami szabályozás alapján egyébként nyilvános, azt újrahasznosítás céljából is kötelező rendelkezésre bocsátani.<sup>59</sup> Ezenfelül az irányelv a módosítás nyomán kiterjeszti a hatályát a könyvtárak, múzeumok, levéltárak által kezelt közadatokra<sup>60</sup> (a magyar terminológiában ún. kulturális közadatokra), igaz számos kivételszabályt állapít meg ezen közadatok újrahasznosításával kapcsolatban. Szintén jelentős változás, hogy a költségalapú szabályozással szemben főszabályként bevezeti a határköltség-alapú díjszámítást, (úgy-szintén több kivétellel). Emellett is szinte valamennyi területen pontosabb és részletesebb szabályokat hozott a módosítás, de a minimumharmonizációs jelleg alapvetően továbbra is megmaradt.

A módosítás tehát jelentős előrelépést jelentett, amely jól látszik abból, hogy ezt már valamennyi tagállam átültette a nemzeti jogába.<sup>61</sup> Az eredetileg kissé előreszaladt 2003-as szabályozás a 2010-es években már egészen más gazdasági és társadalmi környezettel találkozott. A változások egyrészt az adatok (Big Data) egyre növekvő jelentőségének fel-

53 Az irányelv hatályos rendelkezéseire a magyar szabályozás elemzése során részletesen is kitérünk.

54 PAS – DE VUYST 2004, 12–13.

55 JANSSEN – HUGELIER 2013, 2.

56 ZÓDI 2015, 177.

57 ZÓDI 2011.

58 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve (2013. június 26.) a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról (PSI módosító irányelv). A későbbiek során az irányelv egységes szerkezetbe foglalt változatát vesszük figyelembe és „PSI-irányelv” elnevezéssel hivatkozom. Amennyiben kifejezetten a 2003-ban elfogadott verzióra utalok, azt „PSI-irányelv 2003” elnevezéssel jelölöm.

59 A PSI módosító irányelv preambuluma (8) bekezdése szerint „a 2003/98/EK irányelvet indokolt úgy módosítani, hogy a tagállamok számára egyértelműen előírja, hogy valamennyi hozzáférhető dokumentum esetében tegyék lehetővé a további felhasználást, kivéve, ha a hozzáférést a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályok korlátozzák vagy kizárják, valamint figyelemmel az ezen irányelvben meghatározott egyéb kivételekre. Az ezen irányelv általi módosítások nem irányulnak a tagállamok hozzáférési szabályainak meghatározására vagy megváltoztatására, amelyek továbbra is a tagállamok felelősségi körébe tartoznak.”

60 A változásokról ld. még ZÓDI 2015, 184.

61 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 1.



ismerésében, másrészt a világszerte egyre népszerűbb megközelítés, a nyílt kormányzás és a nyílt adatok eszme megjelenésének köszönhetőek.<sup>62</sup>

Az irányelv – az eleve benne foglalt rendszeres felülvizsgálati kötelezettség alapján<sup>63</sup> – jelenleg is felülvizsgálat alatt áll.<sup>64</sup> Ennek során 2017 szeptembere és decembere között nyilvános konzultáció keretében lehetett kitölteni a jogfejlesztésre vonatkozó kérdőívet. Ezt követően 2018. április 25-én a Bizottság kiadta a PSI-irányelv módosítására vonatkozó javaslatát,<sup>65</sup> amelyet a 4. fejezetben részletesen is elemzünk.

---

62 JANSSEN – HUGELIER 2013, 2–3.

63 PSI-irányelv 13. cikk.

64 Public consultation on the review of the directive on the re-use of Public Sector Information (PSI Directive) [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-review-directive-re-use-public-sector-information-psi-directive\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-review-directive-re-use-public-sector-information-psi-directive_en) (2018. 05. 22.)

65 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018.

# 3. A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSÁNAK HAZAI SZABÁLYOZÁSA

## 3.1. A hazai jogalkotás előzményei

A 2003/98/EK irányelv 2005. július 1-ét határozta meg az átültetés határidejének.<sup>66</sup> Számos tagállam szinte szóról szóra átvette az irányelv szövegét, de többen egyáltalán nem tettek eleget e kötelezettségnek. Emellett volt jó néhány olyan tagállam is, amelyek úgy tekintettek a meglévő információszabadság-szabályozásukra, mint ami további intézkedés nélkül is megfelelően implementálja az irányelv rendelkezéseit.<sup>67</sup> Magyarország jó ideig szintén e körbe tartozott, azzal, hogy az információszabadság területén egyébként igen jelentős előrelépést hozó, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (amely 2006. január 1-én lépett hatályba) nevesítette is az irányelvnek való megfelelést.

E megközelítés helyessége a kezdetektől fogva vitatható volt. Igaz, a 2005. évi XC. törvény több olyan szabályt is tartalmazott, amely a közadat-újrahasznosítás szempontjából is jelentős: létrehozta az egységes közadatkereső rendszert, illetve rendelkezett egyes jól újrahasznosítható jogi dokumentumok – törvényjavaslatok, alkotmánybírósági döntések, bírósági döntések stb. – elektronikus közzétételéről, illetve számos más közérdekű adat folyamatosan frissített elektronikus közzétételéről. A jogszabály célja azonban továbbra is a „közvélemény pontos és gyors tájékoztatása”, valamint az adatok személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélküli, folyamatos és díjmentesen közzététele volt,<sup>68</sup> és a jogszabályban nincs szó újrahasznosításról, vagy erre irányuló megállapodásról. A törvény melléklete alapján kötelezően közzéteendő adatok köre ugyancsak sokkal inkább a társadalom kontrollfunkcióját volt hivatott erősíteni, mintsem a piaci újrahasznosítást vonzóvá tenni.

Az egyébként az elektronikus információszabadság szakmai megalapozásában is kiemelkedő szerepet játszó Eötvös Károly Intézet két átfogó kutatás során is vizsgálta egyrészt a közszféra adataihoz történő hozzáférés hazai rendszerét és gazdaságtani kérdéseit,<sup>69</sup> majd kifejezetten a további jogalkotás szükségességét.<sup>70</sup> Utóbbi tanulmány – igen alapos és kiterjedt vizsgálat mellett – arra jutott, hogy „[f]enntartva annak lehetőségét, hogy jogértelmezéssel a hatályos magyar jogból is következ[nek] az irányelvben előírt kötelezettségek,

66 PSI-irányelv 12. cikk

67 SZOBOSZLAI et al. 2007, 28.

68 2005. évi XC. törvény 1. §

69 EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET 2006.

70 SZOBOSZLAI et al. 2007.

vizsgálatunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy az irányelv céljainak történő megfelelés egyértelműen és hatékonyan jogszabályalkotással [...] érhető el.<sup>71</sup>

Sok éven át azonban nem történt változás a jogalkotás terén. Úgy tűnt, hogy egyes, az információszabadságot egyébként zászlajukra tűző szakmai közösségek – korántsem alaptalanul<sup>72</sup> – a közérdekű adatok ingyenességét féltették,<sup>73</sup> és az irányelvet a hazai információszabadság tradícióival ellentétesnek vélték. A kormányzat és a közfeladatot ellátó szervek számára pedig talán kényelmes lehetett a közadatpiac működési mechanizmusa (mivel egyes területeken valóban működött), különösen, hogy az állam szervei maguk is kínáltak közadat-újrahasznosításon alapuló értéknövelt szolgáltatásokat, amelyek a bevételük jelentős részét is kitehette.<sup>74</sup>

Ez a kérdés legélesebben 2012-ben, a meteorológiai adatok újrahasznosításának betiltása kapcsán kialakult, elsősorban a sajtómegjelenésekben tetten érhető vita kapcsán merült fel. Bár e szándékától végül is elállt a kormányzat, jól mutatja a szabályozás ismeretlenségét, hogy nemigen merült fel az irányelv rendelkezéseinek betartása vagy megsértése,<sup>75</sup> sőt, az éppen 2012-ben elfogadott és a meteorológiai adatokkal kapcsolatos vita idejére már néhány rendelkezésével hatályba is lépett, a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (Közadat tv.) alkalmazása sem.

A magyar jogalkotó ugyanis – vélhetően a Magyarország ellen is megindult kötelezettségszegési eljárás hatására<sup>76</sup> – végül úgy döntött, hogy mégiscsak elfogad egy külön törvényt a PSI-irányelv implementálása érdekében. E fordulat meglepő, de nem teljesen előzmények nélküli: a 2011-ben elfogadott Infotv. 2. § (5) bekezdése már tartalmazta, hogy „a közsféra információinak további felhasználására vonatkozóan törvény az adatszolgáltatás módjára és feltételeire, az azért fizetendő ellenértékre, valamint a jogorvoslatra vonatkozóan e törvénytől eltérő szabályokat állapíthat meg.”

Az alábbiakban a Közadat tv. rendelkezéseit elemezzük részletesen, vizsgálva az irányelvvel való összhangot is, és kitérve a bírói joggyakorlatban fellelhető – ez idáig egyetlen ügyben hozott érdemi döntésekben megnyilvánuló<sup>77</sup> – értelmezési kérdésekre is. Emellett, tekintettel arra a tényre, hogy több tagállamban is úgy látták, hogy a meglévő információszabadság szabályozás elegendő a PSI-irányelv céljainak megvalósulásához, valamint mivel a közadatok újrahasznosításának és az információszabadságnak a ma hatályos szabályozás szerint is teljesen azonos a tárgya (a közadat), és első ránézésre úgy tűnik, hogy van is „átjárás” a két szabályrendszer között, indokolt, hogy e fejezet során kitérjek a két jogintézmény egymáshoz való viszonyára is.

71 SzOBOSZLAI et al. 2007, 29.

72 Az Infotv. 2015-ös módosítása – számos szakmai kritika ellenére – valóban jelentős mértékben bővítette a közérdekű adatok igénylése esetén felszámítható díjak körét, idevéve egyes esetekben az adatszolgáltatás teljesítéséhez szükséges munkaerő-ráfordítás költségét is. [Infotv. 29. § (5) bek.]

73 Legalábbis erről tanúskodik a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a K-Monitor egyesület által közösen készített, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény tervezetéhez készült 2012-es állásfoglalás, ([https://tasz.hu/files/tasz/imce/2010/tasz\\_allaspont\\_a\\_kozadatok\\_ujrahasznositasarol\\_szolo\\_torvenyjavaslatrol.pdf](https://tasz.hu/files/tasz/imce/2010/tasz_allaspont_a_kozadatok_ujrahasznositasarol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf) (2017.10.30.)) Azt fontos látni, hogy a díjazással kapcsolatos kritika még a költségalapú, nem pedig a 2015-ös módosítást követő határkölség alapú díjazásra vonatkozott (erről részletesen ld. a díjazásról szóló fejezetet).

74 A magyarországi újrahasznosítási piacról ld. ZÓDI 2015, 178–180.

75 ZÓDI 2015, 182–183.

76 Az Európai Bizottság 2011-ben kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben, amelyet aztán a törvény elfogadását követően 2012-ben le is zártak. Ld. FERENCZ 2012, 28., III. a lezárásról ld. még EUROPEAN COMMISSION 2013, 31.

77 Ld. IH.2017.14.

## 3.2. Alapjogi háttér

A tételes jogi szabályozás részletei előtt érdemes tisztázni azt a kérdést, hogy az információszabadság alapjogi megalapozottsága milyen viszonyban van a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szabályozással. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének joga tehát vitán felül alapvető jog, ennek minden konzekvenciájával, például a lehetséges korlátozására vonatkozó alkotmányos szabályokkal. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének részletes szabályait a személyes adatok védelmének egyes kérdéseit<sup>78</sup> és az információszabadságot is szabályozó Infotv. tartalmazza, amelynek preambuluma közvetlenül is utal az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésére. Van-e azonban alapjogi háttere, megalapozottsága a közadatok újrahasznosításának? Erre a kérdésre nem is olyan egyszerű választ adni, de néhány értelmezési szempont rögzíthető.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog kapcsán viszonylag következetes az az álláspont, miszerint a közérdekű adatok megismerésének és felhasználásának (így terjesztésének is) nem kell hogy konkrét célja legyen, az adatkezelő szervezet nem is vizsgálhatja sem az adatigénylő érintettségét, sem az adatigénylés célját.<sup>79</sup> „A közérdekű adat megismerése tehát fogalmilag nem célhoz kötött,<sup>80</sup> és egy korai – de azóta lényegében nem vitatott – AB-határozat pedig ezt az adatok megismerésére és felhasználására (azaz terjesztésére) is érti. Összességében tehát az mondható, hogy a közadatok akár üzleti, akár társadalmi célú újrahasznosítása beleérthető a közérdekű adatok terjesztésének jogába.<sup>81</sup> Ez azért is fontos, mert amint az a későbbiekben látható lesz, sok esetben nem lehet elhatárolni, hogy a közadat „információszabadság céljából” vagy újrahasznosítás céljából lett-e felhasználva.

Ha azonban a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjog céljaiból indulunk ki, akkor az bizonyosan látszik, hogy sem az eddigi igen gazdag alkotmánybírói gyakorlatban, sem a rendes bíróság gyakorlatában, sem a jogirodalomban nem merült fel az, hogy ezen alapjognak lenne olyan funkciója, ami a (gazdasági) újrahasznosításhoz kapcsolódik. Ez persze nem jelenti azt, hogy az alapjog tartalmát – a technológiai-társadalmi változásoknak köszönhetően – ne lehetne idővel kiterjeszteni, ennek azonban jelenleg nincs nyoma.

A tételes jogi szabályozás és annak indokolása szintén az alapjogi megalapozottság hiányát támasztja alá. Az Infotv. 2. § (7) bekezdése a közadatok újrahasznosításának egyes

78 Az Infotv. 2018 nyári, átfogó, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelettel, közismert nevén a GDPR-ral való összhang megteremtését célzó módosítását követően a korábbiakhoz képest szűkebb körben, elsősorban a bünyügyi adatkezelések területén, valamint egy-egy területen (például a felügyelőhatóság működése területén) szabályozza a személyes adatok védelméhez való jog részleteit. A módosítás ugyanakkor nem érintette a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat.

79 SZOBOSZLAI et al. 2007, 131. Kivétel ez alól a hazai szabályozásban a közérdekből nyilvános személyes adatok esete, amely a célhoz kötöttség követelményével terjeszthető [Infotv. 26. § (2) bekezdés]. Ez számos további értelmezési kérdést vet fel, amelyre azonban jelen tanulmányban nem térünk ki.

80 CHRONOWSKI et al. 2006, 342. Legújabbban ld. DRINÓCZI – CSINK 2017, 209–210.

81 Az adatvédelmi biztos egy döntésében ezzel némiképp ellentétesen foglalt állást, de konkrét jogszabályi hivatkozás nélkül. Ld. SZOBOSZLAI et al. 2007, 132.

szabályai tekintetében más törvény szabályozását teszi lehetővé (amivel él is a jogalkotó), azzal az indokolással, hogy a „törvény szűkíti a tárgyi hatályát annak érdekében, hogy egyértelműen el lehessen különíteni egymástól az Alaptörvény VI. cikke szerinti alapjogot és annak érvényesítését a közszférában keletkezett információk hasznosítására irányuló, alapvetően gazdasági jelenségtől, amelynek szabályozása nem igényel alapjogvédelmi garanciákat, és így külön törvény szabályozási tárgykörébe tartozik.”<sup>82</sup> Ez a mondat ráadásul – szóról szóra – egy alkotmánybírói döntésben is megjelenik, igaz, teljesen mellékesen, mivel maga a döntés egyáltalán nem e kérdés eldöntésére irányult.<sup>83</sup>

A fentiek alapján összességében arra juthatunk, hogy ugyan a közadatok újrahasonosítása értelmezhető a terjesztéshez való jog részeként, és semmiképpen sem ellentétes azzal, ám a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog funkciója – az uralkodó álláspont szerint – elsősorban nem a kereskedelmi célú újrahasonosítás, így az ezt elősegítő részletszabályok, nevezetesen a Közadat tv. rendelkezései közvetlenül nem következnek az Alaptörvény VI. cikkéből.

### 3.3. Alapfogalmak és hatály

#### 3.3.1. A közadat fogalma

A szabályozás tárgyával kapcsolatban a legfontosabb fogalom természetesen a közadat fogalma: A Közadat tv. 4. § 4. pontja alapján közadat „az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat.” Az Infotv. közérdekűadat-fogalma meglehetősen összetett, de a téma szempontjából nem nélkülözhető. Eszerint a 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 adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”, míg a közérdekből nyilvános adat: „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”<sup>84</sup>

A két fogalom kapcsán meg kell jegyezni, hogy míg utóbbi per definitionem nyilvános adat, addig a közérdekű adatoknál ez nem feltétlen van így. A közérdekű adatokhoz rendszert a nyilvánosság következményét fűzi a jogalkotó, és a fogalom maga csak a személyes adatokat zárja ki a hatálya alól, de a közérdekű adatok megismerésének számos további korlátja is van, így pl. az üzleti titok (feltéve, hogy nem közpénz vagy közvagyon felhasználását,

82 Infotv., Részletes indokolás az 1–2. §-hoz.

83 Ld. 2/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának [15] bekezdését. Az ügy még csak nem is közérdekű adatokkal kapcsolatos szabályokat érintett, hanem a személyes adatokról szóló tájékoztatás nemzetbiztonsági célú megtagadásának szabályait.

84 Infotv. 3. § 5., 6. pontok.

illetve hasznosítását érinti), a döntés megalapozását szolgáló adatok, a minősített adatok és egyéb titokfajták. Ezek tehát fogalmilag közérdekű adatnak minősülnek, de megismerésüket egyes jogszabályok vagy jogszabályhelyek korlátozzák. Ezek az adatok – néhány további kivétellel együtt – újrahasznosítás céljából sem férhetők hozzá, mivel a Közadat tv. 3. § c) pontja, mintegy hídszabályként, kizárja az újrahasznosítás köréből azon adatokat, amelyhez a hozzáférés az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló törvény vagy más törvény szerint kizárt vagy korlátozott.<sup>85</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy bár fogalmilag a közérdekűadat-igénylés és a közadat-újrahasznosítás tárgyai megegyeznek, a tipikus közérdekűadat-igénylés és a jellemző közadat-újrahasznosításra történő igénylések mégis eltérő adatkörökre terjednek ki. Az információs szabadság keretében – annak céljával összhangban – sokkal inkább az állam működésére vonatkozó adatok kerülnek előtérbe, míg (kereskedelmi célból) újrahasznosítani sokszor inkább az állam által előállított, de nem feltétlenül az államra vonatkozó adatokat lehet.<sup>86</sup> Utóbbiak ráadásul sokszor olyan közhitelű nyilvántartásokban találhatóak, amelyek esetén nem is az Infotv., hanem ágazati szabályrendszer alapján kell eljárni.<sup>87</sup>

A közérdekűadat-igénylések legtöbbször az adott szerv tevékenységi körére, hatásköreire, hatékonyságára, a közpénzfelhasználás jogszerűségére és észszerűségére, az ezzel kapcsolatos adatokra, szerződésekre, jegyzőkönyvekre, az adott szervezetre vonatkozó költségvetési és más statisztikai adatokra, illetve olyan adatokra terjednek ki, amely a közvélemény vagy éppen a politikai ellenfél számára érdekesek lehetnek. Bár ezek az adatok is lehetnek újrahasznosítás, azon belül is talán inkább a nem kereskedelmi újrahasznosítás tárgyai, a kereskedelmi célú újrahasznosítás inkább azon adatokra irányul, amelyek segítségével értéknövelt szolgáltatások nyújthatók: tipikusan ilyenek a céginformációs adatok, térképészeti adatok, ingatlanokra vonatkozó adatok, meteorológiai adatok, közlekedéssel kapcsolatos adatok,<sup>88</sup> területi statisztikák (pl. bűnözés, ingatlanárak, foglalkoztatottság egy adott területen), jogi dokumentumok, politikai adatok (pl. választási eredmények), illetve potenciálisan bármilyen további statisztikai adat – és a sort szinte a végtelenségig lehetne folytatni.

A Közadat tv. külön definiálja az ún. kulturális közadat fogalmát, ami „a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló, a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló, a kulturális örökség védelméről szóló, az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló, valamint a mozgóképről szóló törvény hatálya alá tartozó közfeladatot ellátó szerv jogszabály alapján vezetett nyilvántartásában szereplő adat, továbbá a nyilvántartásában levő kulturális javakról, könyvtári dokumentumokról és köziratokról készült, digitális tartalomként feldolgozható elektronikus másolat.”<sup>89</sup> E speciális fogalom indokát és jelentőségét az adja, hogy ez az adatkör az eredeti, a 2003-as irányelven alapuló közadat-újrahasznosítási

85 Ezen szabály ellenére egy zavarba ejtő kérdés mégiscsak felmerül. Vajon lehetséges-e a közérdekből nyilvános személyes adatok újrahasznosítása, mivel azok az Infotv. szerint csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők [Infotv. 26. § (2) bekezdés]? E célhoz kötöttség vajon hogyan értelmezhető egyrészt az Infotv. másrészt a Közadat tv. keretei között? E kérdések megválaszolása azonban túlmutatna e kutatás keretein.

86 Ld. még ZÓDI 2011, 20.

87 Infotv. 27. § (8) bekezdés.

88 Ld. ZÓDI 2015, 176.

89 Közadat tv. 4. § 6. pont.

jogi rezsimben teljesen kívül esett az újrahasznosítható adatok körén,<sup>90</sup> és a jelenleg hatályos szabályrendszerben is speciális szabályok vonatkoznak rá. E különös szabályok<sup>91</sup> érintik az újrahasznosítható kulturális közadatok körét, a díjazásra vonatkozó szabályokat, valamint a kizárólagos megállapodások tilalmára vonatkozó szabályokat is.

A PSI-irányelvvel való összhang kapcsán az látható, hogy a közadat fogalma az irányelvben egyáltalán nem szerepel. Az irányelv a tárgyi hatályát a tagállami „közigazgatási szervek birtokában lévő dokumentumokra” nézve határozza meg. A közigazgatási szerv fogalma azonban meglehetősen tág, és nagy vonalakban megfelel az Infotv. és a Közadat tv. közfeladatot ellátó szerv fogalmának.<sup>92</sup> Mivel az irányelv a „dokumentum” alatt az adathordozó formájától független bármilyen tartalmat, illetve annak bármely részét is érti, ennek szintén megfelel – sőt, vélhetően tágabb is – az a magyar megközelítés, amely dokumentum helyett az adatokhoz való hozzáférésről rendelkezik.

### 3.3.2. Újrahasznosítás, rendelkezésre bocsátás, igénylő

A Közadat tv. szerint az újrahasznosítás „a közadat vagy kulturális közadat felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti, a közfeladat ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították.” Bár a fogalomban nem szerepel kivételként, a hatályról szóló szakaszban a Közadat tv. egyértelművé teszi, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok Infotv. szerinti igénylésére a Közadat tv. nem alkalmazható.<sup>93</sup> A továbbiakban – bár ez a fogalomból önmagában nem következik közvetlenül – újrahasznosítás alatt e fejezetben kizárólag az Infotv. szerinti adatigénylési célokra kívüli újrahasznosítást értjük.

A törvény meghatározza az újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátást is. Ez a 4. § 9. pontja alapján „a közadathoz vagy kulturális közadathoz az igénylő részére biztosított olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi az igényelt adat újrahasznosítását az igénylő számára, ideértve különösen az adat adathordozón vagy elektronikus úton történő egyszeri vagy rendszeres átadását, az adatot tartalmazó adatbázishoz történő közvetlen hozzáférés biztosítását, továbbá bármely más jogszabályba nem ütköző hozzáférési módot, amelyben a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő az újrahasznosítási megállapodásban megállapodik.”

A fogalomból két fontos jellemző is látható. Az egyik, hogy az újrahasznosítás során (nem feltétlenül, de) jellemzően sokkal közvetlenebb, „intenzívebb” a hozzáférés, mint az információszabadság jegyében történő megismerés esetén. Az újrahasznosítók számára

90 A PSI-irányelv első hatályos verziójával összhangban a Közadat tv. eredeti, 2013. január 1-től hatályos változata is kifejezetten kizárta a közgyűjtemények, közművelődési és előadó-művészeti intézmények kezelésében lévő közadatokat az újrahasznosítás köréből [3. § f) pont].

91 Közadat tv. III/A. fejezet

92 Ld. PSI-irányelv 2. cikk 1–2. pontjai. A teljes összhangot azért nem lehet megállapítani, mivel a magyar jog ugyan definiálja a közfeladatot ellátó szerveket (eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy tartozik ide), de magát a közfeladatot nem, annak tartalma részben hatósági és bírói joggyakorlaton alapul. Megjegyezzük, hogy az irányelvben a „közjogi intézmény” definiálására használt kritériumok a magyar jogalkotók és jogalkalmazók számára is mintául szolgálhatnak.

93 Közadat tv. 1. § (4) bekezdés a) pont.

sok esetben elengedhetetlen a számítógéppel értelmezhető formátumhoz való folyamatos és közvetlen, pl. szoftveres csatlakozófelületen (API-n)<sup>94</sup> keresztüli hozzáférés. Ilyen szintű kapcsolatra az információs szabadság keretében jellemzően nincs szükség. A másik jellemző, és ez az eljárás menete és eredménye szempontjából is fontos, hogy sok esetben rendszeres, akár napi többszöri adatfrissítéssel járó hozzáférésre van szükség. Ezt az információszabadság-rezsim biztosan nem képes garantálni.

A Közadat tv. definiálja az igénylőt is, aki „bármely természetes személy, jogi személy vagy egyéni cég, amely közadat vagy kulturális közadat újrahazsnosításra történő rendelkezésre bocsátása iránt e törvény szerint terjeszt elő kérelmet”. Megjegyezzük, hogy az Infotv. szintén adatigénylőnek nevezi a közérdekű és közérdekből nyilvános adatot igénylő személyt; az egyértelmű elhatárolás végett talán szerencsésebb lett volna más kifejezést használni.

Az irányelv az újrahazsnosítás helyett következetesen a „további felhasználás” kifejezést használja, illetve definiálja, amely tartalmilag megegyezik a Közadat tv. „újrahazsnosítás”-fogalmával. A további két meghatározást az irányelv nem tartalmazza, de helyesnek gondolom, hogy a magyar fogalmi rezsimbe bekerült, mivel e fogalmaknak érdemi pontosító és egyértelműsítő funkciója van, ami egy új jogintézmény bevezetésekor különösen fontos követelmény.

### 3.3.3. A Közadat tv. hatálya

A törvény tárgyi hatálya természetesen csak az alapfogalmak tisztázásával adható meg. A fentiek alapján a Közadat tv. hatálya a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közadatok és kulturális közadatok újrahazsnosítására terjed ki. A törvény – ahogy arra fentebb utaltunk – egyértelműen kizárja a saját hatálya alól az információs szabadság jegyében történő, az Infotv. szerinti közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok igénylését és azok terjesztését. Arra nézve, hogy mi az igénylés célja, kizárólag az igénylő nyilatkozata irányadó, azt a közfeladatot ellátó szerv nem vizsgálja felül. Végül a törvény – helyesen – kiveszi a hatálya alól a közfeladatot ellátó szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása érdekében történő adatszolgáltatást is.<sup>95</sup>

E megközelítés különösen fontos, mivel önmagában az újrahazsnosítás fogalma nem alkalmas arra, hogy az adatigénylés során a szerv elhatárolja az információs szabadság céljából történő adatigényléstől, különösen, mivel e célok részben átfedésben is lehetnek, vagy legalábbis a gyakorlatban néha lehetetlen az elhatárolás: ha például az újságíró egyszerűen cikket ír bizonyos közérdekű adatok segítségével, vagy infografikán vizualizálja az adatokat, de még inkább, ha egy médiavállalat olyan applikációt fejleszt, ahol bizonyos, tipikusan a társadalmi kontroll szempontjából fontos adatok, például közpénzfelhasználások adatai könnyebben követhetők, áttekinthetők, akkor tulajdonképpen újrahazsnosítás történik, azaz nincs akadálya a Közadat tv. szerinti igénylővel fellépni, mindezt mégis „klasszikus” információs szabadság-célokból. Az újságírói munka során is egyre gyakoribb a nagy mennyiségű adat elemzése, felhasználása (adatújságírás).

94 Application Program Interface.

95 Közadat tv. 1. §.



De az átjárhatóság fordítva is igaz. Mivel a közérdekű adatigénylés során nem kell sem érdekeltséget, sem indokot igazolni, az Infotv. alapján is igényelhet valaki olyan közérdekű adatot, amit aztán akár ő, akár más személy (akár az adatigényléshez képest jóval később) valamilyen módon újrahasznosít.

A Közadat tv. alapján – és ennek garanciális jelentősége van – tehát egyértelműen a közadatot igénylő dönti el, hogy melyik eljárási rezsimit kívánja igénybe venni. A közfeladatot ellátó szerv kötve van ehhez: csak akkor járhat el a Közadat tv. alapján, ha az igénylő úgy nyilatkozott, hogy a közadatokat újrahasznosítás céljából kéri. Ha erről nem nyilatkozott, akkor az igénylés célját, valamint azt, hogy egy adott igénylés a közadat újrahasznosítására vonatkozik-e, nem vizsgálhatja,<sup>96</sup> és – más szabályrendszer híján – az Infotv. szerint, illetve közhitelű nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás esetén a meghatározott ágazati törvények alapján<sup>97</sup> kell a szervnek eljárnia.

### 3.3.4. Az újrahasznosítható közadatok köre

A Közadat tv. külön fejezetben rendelkezik az újrahasznosítható közadatok köréről. A szabályozás logikája szerint minden olyan közadat újrahasznosítható, amely nem esik valamilyen – alapvetően nagyrészt logikus – kivételszabály alá.<sup>98</sup>

Az első kivételi kör azonban sokkal inkább policyalapú, mintsem hogy valamilyen jogelvi megfontolás húzódna mögötte: a kulturális közadatok körén belül külön jogszabálynak (rendeletnek) kell(ene) tételesen meghatároznia az újrahasznosítható adatok körét, de az adott szerv vezetője ezenfelül is engedélyezheti a kezelésében lévő kulturális közadat újrahasznosítását.<sup>99</sup> Mivel jelenleg nincs ilyen jogszabály, teljes egészében a kulturális közadatot kezelő szerv belátásán múlik, hogy engedélyezi-e az újrahasznosítást, vagy sem.

Ezentúl sem bocsátható rendelkezésre újrahasznosítás céljából, és jogszabályban sem határozható meg kötelezően rendelkezésre bocsátandó közadatként vagy kulturális közadatként:

- 1) olyan adat, amely rendelkezésre bocsátása kívül esik az érintett közfeladatot ellátó szerv közfeladatain;
- 2) olyan – közadatot vagy kulturális közadatot tartalmazó – szerzői jogi oltalom alá eső mű vagy más, szellemi alkotáshoz fűződő jog által védett tartalom, amelyen harmadik személyeknek szerzői jogi jogosultsága vagy más szellemi alkotáshoz fűződő joga áll fenn;
- 3) olyan közadat vagy kulturális közadat, amelyhez a hozzáférés az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény vagy más törvény szerint kizárt vagy korlátozott;
- 4) a közszolgálati médiaszolgáltató és alvállalkozói kezelésében lévő olyan közadat, amely közszolgálati médiaszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges;

96 Közadat tv. 1. § (2)–(3) bekezdés.

97 Infotv. 27. § (8) bekezdés.

98 Közadat tv. 2. § (1) bekezdés.

99 Közadat tv. 2. § (2) bekezdés, 18/A. §.

- 5) az oktatási és kutató intézmények, iskolák, felsőoktatási intézmények, valamint kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek kezelésében lévő közadat;
- 6) a kizárólag logókat, címerpajzsokat és jelvényeket tartalmazó közadat vagy kulturális közadat.<sup>100</sup>

E kivételszabályokhoz két megjegyzést fűznék. Az egyik, hogy igen nagy jelentőségű a korábban már említett, 3. pontban található hídszabály, amely szerint az egyébként az Infotv. alapján nem hozzáférhető adatok újrahasznosítás céljára sem bocsáthatók rendelkezésre. A másik, hogy az újrahasznosításnak egyértelműen korlátját jelentik a harmadik személyeknek fennálló szellemi alkotásokhoz fűződő joga (ideértve különösen a szerzői jogot), de a „harmadik személy” kitétel egyben azt is jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv szellemi alkotásokhoz fűződő joga önmagában nem korlátozza az újrahasznosítást. Ez azért fontos, mert az adott szervet szinte biztosan megilleti az általa előállított adatbázison a szerzői jogi törvény<sup>101</sup> XI/A. fejezetében szabályozott sui generis jellegű védelem, amely minden jelentős ráfordítással létrehozott adatbázist jogi védelemben részesít.

A szerzői jogi kivétel egyébként az információszabadság-jogban is létezik, igaz, nem feltétlen valódi korlátként: a szerzői jogi törvény 15/A. § szerint a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére irányuló igényt az adatot kezelő szerv úgy korlátozhatja, hogy csak a megtekintést engedélyezi, de a másolatkészítést, elektronikus adathordozón való átadást, stb. nem. Azaz a hozzáférés (megismerés) joga nem, de a terjesztés joga a szerzői jogilag védett művek esetén az információszabadság-rezsim alatt is korlátozható. Igaz, ez esetben e korlátozás alapvetően az adatot kezelő szerv döntésén múlik, míg a Közadat tv. kötelezően kiveszi e műveket az újrahasznosítható adatok köréből.

A Közadat tv. kivételi listája összhangban áll a PSI-irányelvben meghatározottakkal. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdése a Közadat tv.-ben nevesített adattípusokat kiveszi a saját hatály tárgyi hatálya alól.

## 3.4. Alapelvek

### 3.4.1. Követelmények érvényesítése

A „követelmények érvényesítése” elnevezésű alapelv tartalma elsősorban kissé semmitmondónak tűnik: a törvény szerint a közadatok újrahasznosítására vonatkozó feltételek meghatározása, valamint az újrahasznosítás céljára való rendelkezésre bocsátás során a közfeladatot ellátó szerv köteles biztosítani az I–III. fejezet szerinti követelmények érvényesülését.<sup>102</sup> Az indokolást olvasva azonban egyértelművé válik a jelentősége, miszerint a „közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátása kizárólag a törvényben meghatározott követelmények betartásával lehetséges, a közfeladatot ellátó szervek egyéb módon

<sup>100</sup> Közadat tv. 3. §.

<sup>101</sup> 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról (Szt.).

<sup>102</sup> Közadat tv. 5. §.

nem bocsáthatják rendelkezésre azokat.<sup>103</sup> Ebből az is következik, hogy egyrészt nem lehetséges a jogszabály megkerülése azzal, hogy a konkrét adatigénylést az adott szerv valamilyen „más” eljárásnak minősíti, de ami ennél is lényegesebb, hogy e szakasz biztosítja, hogy a Közadat tv. hatálya és szabályai biztosan kiterjedjenek a legkülönfélébb, sokszor ágazati rendeletekben szabályozott, elsősre nem is feltétlenül közadat-újrahasznosításnak tűnő eljárásokra.

### 3.4.2. Átláthatóság

Fontos alapelv az egy-egy közfeladatot ellátó szerv közadat-újrahasznosítási tevékenységére irányuló átláthatóság. Ez először is más alapelvek – különösen a megkülönböztetés tilalmának és a kizárólagos jogok tilalmának – érvényesítéséhez szükséges, másodsor segít a jogintézmény megismertetését is a potenciális felhasználókkal. Harmadsor pedig az is látható, hogy ahhoz, hogy egy szerv megfelelő tartalmú tájékoztatót tegyen közzé, magának is végig kell gondolnia az irányadó folyamatait, amely szintén előmozdíthatja a jogintézmény sikerét.

A Közadat tv. a 6. §-ban írja elő, hogy a szerv – az elektronikus információszabadság jegyében – az Infotv.-nek megfelelően köteles interneten közzétenni az újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsátható közadatokkal kapcsolatos információkat. Az Infotv. 1. sz. melléklete, amely az elektronikus információszabadság keretében kötelezően közzéteendő adatokat tartalmazza (általános közzétételi lista), dicséretes módon részletezi is a közadatok újrahasznosításával kapcsolatos információk körét.

Az Infotv. szerint a közfeladatot ellátó szervnek közzé kell tennie:

- a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közadatok és kulturális közadatok típusát illetve listáját a rendelkezésre álló formátumok megjelölésével;
- a közadatok és kulturális közadatok újrahasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek elektronikusan szerkeszthető változatát;
- a rendelkezésre bocsátásáért fizetendő díjak általános jegyzékét a díjszámítás alapját képező tényezőkkel együttesen;
- az újrahasznosítással kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket;
- a kizárólagos jogot biztosító megállapodások szerződő feleinek megjelölését, a kizárólagosság időtartamának, tárgyának, valamint a megállapodás egyéb lényeges elemeinek megjelölésével;
- a kulturális közadatok digitalizálására kizárólagos jogot biztosító megállapodások szövegét;
- azon kötelező erejű dokumentumo(ka)t (vagy azok linkjét) – pl. jogszabály, közszolgálati szerződés –, amely a közadat gyűjtésével, előállításával, feldolgozásával és terjesztésével összefüggő költségek jelentős részének saját bevételből való fedezését írja elő a közfeladatot ellátó szerv részére.

<sup>103</sup> Közadat tv., Részletes indokolás az 5–9. §-hoz.

Az információszabadsággal való viszony e szabályok kapcsán sajátos: a közérdekű adatok megismeréséhez való jog itt a közadat-újrahasznosítás sikerének eszközeként jelenik meg, mivel a közadat-újrahasznosítással kapcsolatos információk, egy adott szerv újrahasznosítással kapcsolatos dokumentumai (amelyek tulajdonképpen metaadatok), önmagukban is közérdekű adatok, amelyek proaktív közzétételét az Infotv. előírja.

Az átláthatósággal kapcsolatosan a PSI-irányelv elsősorban a díjazásra koncentrál, de a nyilvánosságra hozatallal kapcsolatban csak igen puha követelményeket fogalmaz meg. A 7. cikk (1) bekezdése szerint a „közintézmény birtokában lévő dokumentumok további felhasználása szokásos díjai esetén az alkalmazandó feltételeket és a díjak tényleges összegét – beleértve e díjak kiszámításának alapját – előzetesen rögzítik, és amennyiben lehetséges és szükséges, elektronikus úton közzéteszik” A feltételek közzététele tehát az irányelv alapján nem kötelező, de az igen, hogy a potenciális újrahasznosítók azokat megismerhessék. A magyar szabályozás elvi szinten és részletezettségét tekintve is ezen jóval túlmutat, egyértelműen kötelezve a szervezetet a feltételek nyilvánosságra hozatalára. E szabályok tehát kifejezetten előremutató implementációnak mondhatók, de a gyakorlati érvényesülésük meglehetősen kérdéses.

### 3.4.3. A megkülönböztetés és a kizárólagos szerződések tilalma

A megkülönböztetés tilalma és a kizárólagos szerződések tilalma a kezdetektől fogva fontos elvi alapja a közadatok újrahasznosításának, és bekerült természetesen az irányelv szövegébe is. A Közadat tv. – összhangban az irányelv rendelkezéseivel – deklarálja, hogy az újrahasznosítás feltételeinek meghatározása, az újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátás, valamint a díjazás megállapítása során a közfeladatot ellátó szerv nem alkalmazhat önkényes megkülönböztetést az igénylők között, ideértve azon másik közfeladatot ellátó szerv igénylőt is, amely az újrahasznosítást a közfeladatai ellátásán kívül végzi.<sup>104</sup> Utóbbi kitételnek azért van jelentősége, mert sokszor a közfeladatot ellátó szervezetek maguk is újrahasznosítók, és értéknövelt szolgáltatásokat nyújtanak közadatok segítségével. A megkülönböztetés tilalma tehát rájuk is vonatkozik.<sup>105</sup>

A kizárólagos szerződések tilalmával kapcsolatban mind az irányelv, mind a magyar szabályozás megengedőbb, ami nemigen segíti a piaci logika maradéktalan érvényesülését. Kiindulópontként a PSI-irányelv kimondja, hogy az újrahasznosításnak valamennyi potenciális piaci szereplő számára nyitva kell állnia (akkor is, ha egy vagy több piaci szereplő már kínál közadatokon alapuló, többletértékkel bíró termékeket), és tiltja a kizárólagos jogok biztosítását.<sup>106</sup>

A Közadat tv. is elvi szinten deklarálja a kizárólagos megállapodások tilalmát, de azzal a kivétellel, hogy amennyiben „meghatározott közfeladat ellátásához kapcsolódó közérdekű szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges”, úgy mégiscsak lehet kizáróla-

104 Közadat tv. 8. § (1)–(2) bekezdés.

105 Megjegyezzük, hogy sokszor úgy tűnik, hogy épp ez a jelenség az egyik oka, hogy a közfeladatot ellátó szervezetek vonakodnak a közadatok újrahasznosítására megállapodást kötni, mivel így a saját tevékenységüknek teremtenek versenytársakat (ZÖDI 2015, 180.). Az adat-előállítók és adathasznosítók következetes szétválasztása a közfeladatot ellátó szervezet közötti is kulcsfontosságú feladat (lenne).

106 PSI-irányelv 11. cikk (1) bekezdés.

gos megállapodást kötni, amelyet azonban egyrészt nyilvánosságra kell hozni, másrészt évente felül kell vizsgálni.<sup>107</sup> Ilyen eltérést egyébként az irányelv maga is enged,<sup>108</sup> sőt, háromévenkénti felülvizsgálattal is megelégedne, azaz a magyar szabályozás valamelyest még szigorúbb is. Mind az irányelv, mind a magyar törvény megadja a kizárólagos megállapodások lejártának legkésőbbi időpontját: azok vagy a megállapodásban foglalt lejáratkor, de legkésőbb 2043. július 18-ával megszűnnek.<sup>109</sup>

Emellett még egy további kivétel is megtalálható a szabályozásban. A kulturális közadatok digitalizációjára vonatkozóan szintén jogszerűen lehetséges kizárólagos megállapodás megkötése, amelynek időtartama a 10 évet csak akkor haladhatja meg, ha az indokoltságát a 11. évben, majd ezt követően 7 évente felülvizsgálják.<sup>110</sup> E megállapodásokra végső időbeli korlátot nem állít fel a jogalkotó.

A kizárólagossággal kapcsolatos szabályok a jobb áttekinthetőség érdekében az alábbiakban foglalhatók össze:

Közadat-újrahasznosítás típusa	Törvényhely	Kizárólagosságra vonatkozó szabály	Végső időbeli korlát
Bármely felhasználás, ami nem esik a 9. § (2) és a 18/D. § hatálya alá	9. § (1)	Kizárólagos szerződés tiltott	Meglévő (2013. január 1-jén hatályos) szerződések 2014. január 1-jével megszűntek (20. §)
Ha a közadat-újrahasznosítás meghatározott közfeladat ellátásához kapcsolódó közérdekű szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges	9. § (2)	Kizárólagos szerződés lehetséges, felülvizsgálat és közzététel mellett	Meglévő (2016. január 1-jén hatályos) szerződések lejártukkor, de legkésőbb 2043. július 18-án megszűnnek (20/A. §)
Kulturális közadat digitalizálása	18/D. §	Lehetséges, közzététel és felülvizsgálat mellett (ha 10 évnél hosszabb időtartamú)	Időbeli korlát nélkül

107 Közadat tv. 9. § (1)–(2) bekezdés. A korábban meglévő kizárólagos szerződések legkésőbb 2014. január 1-jén a törvény rendelkezése alapján megszűntek. A törvény indokolása hallgat a kivételszabály indokoltságáról.

108 PSI-irányelv 1. cikk (2) bekezdés.

109 E távoli jövőbe vesző dátum mellett nem teljesen egyértelmű, hogy addig is további kizárólagos megállapodások – feltéve, hogy a 9. § (2) foglalt feltételek teljesülnek – köthetők-e, vagy sem.

110 Közadat tv. 18/D. § (1) bekezdés.

## 3.5. Az újrahazsnosítás céljára történő rendelkezésre bocsátás iránti eljárás

### 3.5.1. A kérelem beadása

A Közadat tv. rendezi az újrahazsnosítás céljára történő rendelkezésre bocsátás iránti kérelemmel kapcsolatos eljárási szabályokat. A kérelmet az adott közadatot kezelő szervhez írásban kell benyújtani, meghatározott kötelező tartalmi elemek mellett. A kérelemnek tartalmaznia kell, hogy az igénylő a közadatokat újrahazsnosítás céljából kéri (azaz nem az Infotv. szerinti közérdekűadat-igénylés keretében),<sup>111</sup> valamint az azonosító és kapcsolattartási adatait, az igényelt közadatok pontos körét, a kívánt formátumot (és az alkalmazni kívánt technikai eszközt és módot is), valamint ha rendszeres rendelkezésre bocsátást igényel, akkor a rendszerességét.<sup>112</sup>

A szerv a beérkezett kérelmet azonnal, de legkésőbb 5 munkanapon belül megvizsgálja, és ennek keretében ellenőrzi az előzőekben bemutatott tartalmi elemek meglétét, valamint azt, hogy a kérelemben megjelölt adatok a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére állnak-e, és újrahazsnosítás céljára rendelkezésre bocsáthatók-e.<sup>113</sup>

A tartalmi elemek hiánya esetén, ha az akadályozza a teljesítést, az adatkezelő szerv hiánypótlásra szólítja fel a kérelmezőt. Ha ennek nem tesz eleget, úgy kell tekinteni, mintha a kérelmet be sem nyújtotta volna, de nincs akadálya annak, hogy ezt később ugyanazon tartalommal megtegye.<sup>114</sup>

### 3.5.2. A kérelem elbírálása

A közfeladatot ellátó szerv a kérelemről annak hiánytalan kézhezvételét követő 20 munkanapon belül érdemben dönt, de a kérelem terjedelmes vagy összetett voltára tekintettel egy alkalommal, legfeljebb további 20 munkanappal (az igénylő egyidejű értesítése mellett) a szerv ezt meghosszabbíthatja.<sup>115</sup>

Az egész jogintézmény legizgalmasabb kérdése természetesen az, hogy mennyi érdeemi mérlegelési jogköre van a közadatot kezelő szervnek a kérelem elbírálása során, azaz kötelező-e újrahazsnosítás céljából kiadni az igényelt közadatokat, vagy ez az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésének függvénye.

Az elvi válasz egyszerű: a törvényi feltételek fennállása esetén a közadatokat kötelező rendelkezésre bocsátani. Amint azt korábban is említettük, az eredeti, 2003-as irányelv preambuluma még teljes egészében tagállami hatáskörbe utalta azt a kérdést, hogy mely közadatokat nyitnak meg újrahazsnosítás céljára, a 2013-as módosítás azonban lényegesen

111 Ha a kérelem nem tartalmazza ezt az elemet, a kérelmet az Infotv.-nek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályai szerint kell teljesíteni [Közadat tv. 11. § (1) bekezdés].

112 Közadat tv. 10. §.

113 Közadat tv. 11. § (2)–(3) bekezdés.

114 Közadat tv. 12. § (1)–(2) bekezdés.

115 Közadat tv. 13. §. A rendelkezésre bocsátás feltételeit a PSI-irányelv 4. cikke rendezi, meglehetősen általános szabályok mentén. A magyar szabályozás alapvetően összhangban áll e szabályokkal.

tovább ment ennél, és azt az elvet követi, hogy ugyan egy adott adatkör nyilvánossága vagy bizalmassága továbbra is tagállami hatáskör, de ha valamely adat egyébként nyilvános, azt újrahasznosítás céljából is meg kell nyitni. Ebből következően a magyar szabályozás is azon a logikán alapul, hogy a Közadat tv. nem hoz létre új nyilvánosság-szabályokat, de ami egyébként nyilvános, azt – néhány nevesített kivételtől eltekintve – újrahasznosítás céljából is rendelkezésre kell bocsátani.<sup>116</sup>

A törvény összesen négy döntési lehetőséget vázol fel a kérelem elbírálásával kapcsolatban. A közfeladatot ellátó szerv:

- 1) dönt a kérelem teljesítéséről, és az általa alkalmazott ÁSZF-nek megfelelő újrahasznosítási megállapodásra tesz ajánlatot (teljesítés);
- 2) dönt a kérelem részben történő teljesítéséről, és annak megfelelő megállapodásra tesz ajánlatot (részbeni teljesítés);
- 3) a kérelem teljesítését további feltételekhez köti, és az általa alkalmazott ÁSZF-nek megfelelő, vagy ha az alkalmazott további feltételek ezt szükségessé teszik, attól eltérő újrahasznosítási megállapodás megkötésére tesz ajánlatot (feltételes teljesítés);
- 4) a kérelmet elutasítja (elutasítás).<sup>117</sup>

A kérelmet azonban a közfeladatot ellátó szerv kizárólag két esetben utasíthatja el:

- 1) az igényelt közadat újrahasznosítás céljából nem bocsátható rendelkezésre (azaz a Közadat tv. 3. §-ába foglalt kivételek közé esik);
- 2) az igényelt közadat nem áll rendelkezésre, és a kérelem alapján nem azonosítható az a közfeladatot ellátó szerv, amelyiknek a kérelmet át lehetne tenni.

A kérelem elutasítását a közfeladatot ellátó szerv írásban közli, és indokolni köteles, amelyben kitér az elutasítás konkrét indokára és az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekre is.<sup>118</sup>

Az adott szerv döntése szintén nyilvános lesz. Ez ugyan a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló szabályozás logikájából is következne, a jogalkotó a Közadat tv.-ben is egyértelművé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szerv döntése, a rendelkezésre bocsátás feltételei, illetve az ezért megállapított díj mértéke közérdekű adatnak minősül.<sup>119</sup>

116 Ezt a Közadat tv. 2. §-át módosító 2015. évi XCVI. törvény 4. §-hoz fűzött indokolás is egyértelművé teszi: „A módosítás – összhangban a PSI-irányelv módosításával – rögzíti, hogy főszabály szerint minden közadat rendelkezésre bocsátható újrahasznosítás céljából” (korábban ehhez szükség volt arra, hogy az adatkörök rendelkezésre bocsátását végrehajtási rendelet előírja, vagy a szervezet vezetője engedélyezze). A „módosítás tehát általános jelleggel állapítja meg az újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátás kötelezettségét.”

117 Közadat tv. 14. § (1) bekezdés.

118 Közadat tv. 14. § (3) bekezdés. Emellett, ha az elutasítás indoka harmadik személyek szellemi alkotáshoz fűződő joga, és e harmadik személy ismert, akkor e jogosultat is meg kell nevezni.

119 Közadat tv. 14. § (5) bekezdés.

### 3.5.3. Hasonlóságok és eltérések a közérdekű adatok igényléséhez képest

Elsőre talán az adatigénylés menete tűnik a leginkább hasonlónak a közadat-újrahasznosítás céljából történő és a közérdekű adatigénylés során. Mindkét esetben az adatigénylő adatigénylést nyújt be a közfeladatot ellátó szervhez, amely meghatározott és viszonylag rövid határidőn belül (Infotv. alapján 15 nap, a Közadat tv. alapján 20 munkanap alatt)<sup>120</sup> köteles az adatot szolgáltatni. A PSI-irányelv az eljárás szabályozásánál maga is azt írja elő, hogy az újrahasznosítási kérelemre megállapított határidőnek észszerűnek kell lennie, és összhangban kell állnia a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének határidejével – utóbbi rendszerint az információszabadság-szabályozásban vagy más adatnyilvánosság-szabályozásban meghatározott határidő.

A hasonlóság az egyszeri vagy alkalmi adatigényléseknél a gyakorlatban is nagy. A közadat-újrahasznosítás esetén azonban tipikusak azok a helyzetek, amikor rendszeres és gyakori adatszolgáltatásra van igény – ebben az esetben az Infotv. szerinti és a Közadat tv. szerinti eljárás valójában két egészen különböző célból zajlik: az Infotv. szerinti adatigénylés az adatok megismeréséért, a Közadat tv.-en alapuló eljárás viszont – többek között az adatokhoz való hozzáférés részleteit is szabályozó – újrahasznosítási megállapodás megkötéséért. Rendszeres és gyakori adatigény: például időjárás vagy közlekedési adatok esetén az újrahasznosítást végző vállalkozás semmire nem menne azzal a szabályrendszerrel, hogy az adatokat – egyenként igényelve – 15 napon belül mindig megkapja. Ugyanakkor számos, az információszabadság szempontjából fontos szempont számára másodlagos: akár az is, hogy 15, 20 vagy éppen 25 napon belül sikerül a megállapodást megkötni (sőt, a részletkérdések "letárgyalására" a gyakorlatban vélhetően több időre lenne szükség), de ebben a szituációban értelmetlen az anonimitás vagy azonosítottság kérdése is. Ehhez kapcsolódóan egy hosszabb távú szerződéses kapcsolatban annak az egyébként fontos adatvédelmi garanciának is kisebb a jelentősége, hogy a „közfeladatot ellátó szerv a kérelem teljesítése érdekében kezelheti az igénylőnek a [...] rendelkezésre bocsátott személyes adatait. A kérelem teljesítését – vagy ha ez később teljesül, a 15. § szerinti megállapított díjak kifizetését – követően a közfeladatot ellátó szerv haladéktalanul törli az igénylő személyes adatait.”<sup>121</sup>

Az adatigénylés teljesítésének módja, a felek közötti együttműködés és az adatok pontossága kapcsán – bár az elvi alapok szinte azonosak – a gyakorlatban úgyszintén jelentős különbségek látszanak a két jogintézmény között.

Az Infotv. alapján történő, különösen az adott szerv számára kényelmetlen adatigénylés során – jogviták, konferenciák, újságíróknak tartott képzések és beszélgetések tapasztalatai vagy épp adatigénylési eljárások sajtóleírása alapján – nem egyszer fennáll az a helyzet, hogy a közfeladatot ellátó szerv „vonakodik” teljesíteni az adatigénylést. Nem tagadja meg, de kivárja vagy túl is lépi a maximális határidőt; nem pont azt az adatot adja meg, vagy nem olyan formátumban teljesíti, ahogy azt az igénylő kérte; kéri az adatok pontosítását akkor is, ha az viszonylag egyértelmű, vagy elavult, pontatlan, hiányos adatot közöl.<sup>122</sup> Ez

120 A határidő mindkét eljárásban meghosszabbítható meghatározott feltételek fennállása esetén.

121 Közadat tv. 10. § (4) bekezdés.

122 Természetesen számos közfeladatot ellátó szerv rendszeresen és tisztességesen teljesíti az adatigényléseket, de ezekből nem lesz jogvita vagy konferenciátéma.



természetesen nagymértékben rontja a jogintézmény hatékonyságát, de nem lehetetleníti el teljesen. Az újságíró például más forrásból szerezhethet releváns adatokat, önmagában hírértéke lehet annak, hogy az adott szerv miként (nem) teljesítette az adatigénylést, vagy az XLS-fájl helyett kapott szkennelt PDF-ből ki lehet bogarászni a releváns adatokat, azaz a társadalmi kontroll nem teljes értékű információk segítségével is részben megvalósulhat.

Az újrahasznosítás céljából történő, különösen a rendszeres adatigénylésnél azonban sokszor más a helyzet. A felek közötti együttműködés hiánya megkérdőjelezheti az egész adat-újrahasznosítás értelmét: pontatlan, hiányos, nem megfelelő formátumú vagy késve megkapott adatokra nehéz értéknövelt szolgáltatást vagy üzleti modellt alapítani. Az újrahasznosító tehát abban érdekelt, hogy mindenképp minőségi adatokat kapjon, akár magasabb díj ellenében is.

## 3.6. Két kulcskérdés: formátum és díjazás

Az eddigiek alapján látható, hogy elviekben – akár csak a közérdekű adatigénylés esetén – igen szűk körben lehetséges csak a közadatok rendelkezésre bocsátását megtagadni. A helyzet a gyakorlatban mégis kicsit más képet mutat. Van ugyanis két olyan kulcskérdés, amely a jogintézmény sikerét vagy bukását okozhatja. E két tényező pedig az, hogy az igénylő milyen formátumban és milyen ellenérték fejében férhet hozzá a közadatokhoz.

### 3.6.1. Formátum

A közadat-újrahasznosítás egyik kulcskérdése tehát, hogy a közfeladatot ellátó szerv milyen formátumban bocsátja a közadatok az újrahasznosító rendelkezésére. Mivel a közadatok újrahasznosítása jellemzően valamilyen informatikai eszközzel történik, ezért az ideális eset az, ha az adott közadat géppel olvasható formátumban rendelkezésre áll, és ahhoz az újrahasznosító közvetlenül, valamilyen csatlakozó felület (API) segítségével fér hozzá. A realitás azonban nagyon sok esetben nem ez. Korántsem biztos, hogy az adott szervnél az adatok megfelelő formátumban állnak rendelkezésre, vagy rendelkezik informatikai eszközökkel használható csatlakozó felülettel. Ez sok esetben a közfeladatot ellátó szerv részéről jelentős pénzügyi és humán erőforrás-ráfordításával lenne csak lehetséges.

A szabályozás igyekszik egyensúlyt teremteni, és bár alapvetően támogatja az „ideális” megoldást, de figyelembe veszi a közfeladatot ellátó szerv helyzetét is. A Közadat tv. – nagyban támaszkodva az irányelvben foglalt fogalmakra – mindenekelőtt meghatározza a nyílt formátum és az informatikai eszközzel automatikusan feldolgozható formátum fogalmait. Ezek szerint a nyílt formátum „a nyilvánosság számára az adat újrahasznosítását nem korlátozó, platformfüggetlen és korlátozás nélkül hozzáférhetővé tett elektronikus formátum,” míg az informatikai eszközzel automatikusan feldolgozható formátum „olyan fájlformátum, amely felépítése lehetővé teszi a benne rejlő egyedi adatok és adatstruktúra egyszerű azonosítását, felismerését és kinyerését az adatfeldolgozást végző informatikai eszközök és alkalmazások számára.”<sup>123</sup>

123 Közadat tv. 4. § 3. és 7. pont. A fogalmak tartalmilag megegyeznek az irányelv hasonló fogalmaival (PSI-irányelv, 2. cikk 6. és 7. pont).

A Közadat tv. elvi élel kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv az újrahasznosításra rendelkezésre bocsátott közadatot az igénylő által igényelt formátumban, módon és nyelven adja át az igénylőnek.<sup>124</sup> Ha ennek teljesítéséhez a formátum átalakítása szükséges, akkor ennek költségeit a szerv díjtételként felszámíthatja, ugyanakkor az átalakítás terhe nem akadályozhatja a közfeladatok ellátását.

Ha a kért formátumban a közadat rendelkezésre bocsátása nem lehetséges, aránytalan nehézséggel, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítéssel vagy az adat vagy adatszerkezet sérülésével járna, továbbá ha a közfeladat ellátását akadályozná vagy olyan leíró adat vagy információ rendelkezésre bocsátását is eredményezné, amely az alapvető elektronikus információbiztonsági követelmények megsértésével járna, akkor a közfeladatot ellátó szerv elektronikusan, informatikai eszközökkel automatikusan feldolgozható nyílt formátumban köteles a közadatot rendelkezésre bocsátani az adatokhoz tartozó leíró adatokkal együtt. E rendelkezés önmagában nem jelentős korlátozás, mivel az adatot igénylők a legtöbbször vélhetően épp ilyen formátumban szeretnék az adatokat megkapni.

A Közadat tv. azonban tovább megy, és azt mondja, hogy ha így sem lehetséges, vagy az ilyen módon történő rendelkezésre bocsátás aránytalan nehézséggel, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítéssel vagy a közfeladat ellátásának akadályoztatásával járna, a szerv a rendelkezésre álló formátumban, módon és nyelven köteles a szerv az igénylő rendelkezésére bocsátani.

Összefoglalva a fentieket, a közadatokat:

- 1) elsősorban az igénylő által kért formátumban, módon és nyelven, de ha ez nem lehetséges (és fennállnak a törvényi feltételek), akkor
- 2) elektronikusan, informatikai eszközökkel automatikusan feldolgozható nyílt formátumban, de ha ez sem lehetséges (és fennállnak a törvényi feltételek), akkor
- 3) a rendelkezésre álló formátumban, módon és nyelven

kell rendelkezésre bocsátani.

E szabályrendszer összhangban áll az irányelv rendelkezéseivel is,<sup>125</sup> sőt elviekben valamelyest szigorúbb is, mivel főszabállyá a kért formátumban történő rendelkezésre bocsátást teszi, amely alól csak nevesített – igaz, gyakran fennálló és könnyedén „hivatkozható” – kivételeket enged meg. A közfeladatot ellátó szervek tehát elég könnyen kibújhatnak a főszabály szigora alól, így végső soron a közadatot abban a formátumban kapja csak meg az igénylő, ahogyan az valóban rendelkezésre áll, legfeljebb egy egyszerű művelettel történő átalakítás kényszeríthető ki.<sup>126</sup> A szabályrendszerből viszont az is következik, hogy ha az igénylő abban a formátumban kéri, ahogy az az adott szervnél rendelkezésre áll (különösen például azért, mert más szervezet azt az adott formátumban újrahasznosítja), akkor azt a szerv a formátumra hivatkozva már csak szűk esetkörben (adat vagy adatszerkezet sérülése vagy információbiztonsági okokra hivatkozva) tagadhatja meg.

124 Közadat tv. 16. § (1) bekezdés.

125 Vö. PSI-irányelv 5. cikk.

126 A Közadat tv. külön is kiemeli, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem köteles a közadat előállítására vagy a kérelemnek megfelelő átalakítására, ha ez egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítéssel járna.

A megfelelő formátumra vonatkozó szabályok vizsgálatával kapcsolatosan is célszerű kitekintés tenni az információszabadság-jogra, mivel ez hangsúlyos gyakorlati problémaként merül fel a közérdekű adatigénylések során is.

Az Infotv. rendelkezései szerint – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az adatigénylésnek az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Itt a „formában és módon” elsősorban arra utal, hogy az igénylő betekinteni kíván-e, vagy másolatot kér a dokumentumokról, illetve hogy azt milyen formában, például papíralapon vagy elektronikus dokumentumként kéri-e. A szabályozás az adat formátumáról – tipikusan fájlformátumáról – nem szól. Ugyanakkor egyáltalán nem mindegy, hogy az adatigénylő végül egy kereshetetlen szkennelt képfájl vagy egy DOC- vagy XLS-fájl kap az adatkezelőtől. Az Infotv. szabályozásából közvetlenül nem következik, hogy az igénylő által kért formátumban kellene az adatokat szolgáltatni, még akkor sem, ha a szerv egyébként rendelkezik az adott formátummal.<sup>127</sup>

A Közadat tv. alapján a főszabály az, hogy az igénylő által kért formátumban kell az adatokat rendelkezésre bocsátani. Igaz, ezt számos kivétellel töri meg a jogalkotó, végül megelégedve azzal is, ha a közfeladatot ellátó szerv a rendelkezésre álló formátumban bocsátja az adatokat rendelkezésre. Az azonban a jogszabályból következően egészen bizonyos, hogy amennyiben a kért formátumban rendelkezésre áll az adat, azaz semmilyen átalakítási művelet szükségessége nem merül fel, akkor azt abban a formátumban köteles a szerv rendelkezésre bocsátani.<sup>128</sup>

Innen azonban csupán egy kis lépés jogértelmezéssel ezt a közérdekű adatok igénylése során is megkövetelni. Ha egy – alapvetően – gazdasági motiváltságú szabályrendszer kötelezővé teszi a kért formátumban való hozzáférés biztosítását (amennyiben az rendelkezésre áll), akkor mi indokolhatná, hogy egy ennél magasabb védelmi szinten, egy alapjog érvényesítése során ezt ne lehetne megkövetelni? Ha van is olyan tényező, ami indokolhatja, hogy ne valamely adott, hanem egy másik formátumban történjen a közzététel, akkor is e tényezőket (pl. információbiztonság követelménye, adat vagy adatszerkezet esetleges sérülése) a Közadat tv. megfelelően figyelembe veszi.

Ezek alapján a javaslatom egyértelműen az, hogy jogalkotó a Közadat tv. formátumra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni rendelje az Infotv. szerinti adatigénylésekre is azzal, hogy az előbb említett esetleges szűkítő feltételek (pl. információbiztonsági követelmények) jogszabályba iktatásánál az alapjog-korlátozás szempontjait is figyelembe kell venni.

127 Az információszabadság általános szabályaiból, elveiből akár le is vezethető, hogy az mégiscsak jogellenes, ha az adott szerv rendelkezik a kért formátummal, de más, nehezebben kezelhető formátumot ad ki, de *expressis verbis* a jogszabály nem mondja ki kötelezően a kért formátumban történő teljesítést.

128 Közadat tv. 16. § A kérdést részletesen elemezte a közadat-újrahasznosítás terén eddigi egyetlen érdemi magyar bírósági döntés is, ld. ÍH.2017.14.

### 3.6.2. Díjazás

A hatályos jogi szabályozás – ismét csak figyelemmel a közfeladatot ellátó szervek tényleges helyzetére – lehetővé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szervek díjat kérjenek az általuk kezelt közadatok rendelkezésre bocsátásáért. A szabályozás azonban egyúttal jelentős korlátokat is felállít a díjazás megállapításával kapcsolatban.<sup>129</sup>

A Közzététel tv. kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közadatok újrahasznosításra történő rendelkezésre bocsátásáért díjat állapíthat meg, de a díj mértéke nem haladhatja meg a rendelkezésre bocsátott közadatok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határköltségét.<sup>130</sup>

A határköltség (ami egy további termékegység előállításának költségét jelenti) az információs termékeknél jellemzően nulla, vagy nagyon alacsony. Ahogy az indoklás is fogalmaz, ez azt a költséget jelenti, amely közvetlenül az újrahasznosítási kérelem teljesítésével összefüggésben merül fel a közfeladatot ellátó szervnél, például a „kérelem teljesítéséhez szükséges többletmunkának (azaz olyan munkának, amelyet a szervezet alaptevékenységében egyébként nem látna el) a költsége, illetve az ehhez közvetlenül kapcsolódó rezi jellegű kiadások és amortizációs költségek,<sup>131</sup> de idetartozhat például a formátumátalakítás költsége is.

Ez a logika tehát abból indul ki, hogy az adatok már rendelkezésre állnak, és azokat az adott szerv közpénzen, a közfeladatai ellátása során mindenképpen előállította.<sup>132</sup>

Ezzel szemben bizonyos esetekben a törvény mégiscsak lehetővé teszi a tényleges költségeken alapuló díjmegállapítást, amelynek során a szerv figyelembe veheti a rendelkezésre bocsátott közadatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének legfeljebb öt százalékos nyereséghányaddal megnövelt költségét, ha

- a közfeladatot ellátó szervnek a közfeladatainak ellátásával összefüggő költségei jelentős részét saját bevételeiből kell fedeznie, vagy
- az igényelt közadat gyűjtésével, előállításával, feldolgozásával és terjesztésével összefüggő költségek jelentős részét saját bevételből kell fedeznie, illetve<sup>133</sup>
- minden más feltételtől függetlenül a kulturális közadat újrahasznosítása esetén.

Azaz amennyiben akár maga a közfeladatot ellátó szerv, akár bármely szerv egy adott közadat kezelésével kapcsolatban igazolható módon részben önfelfinanszírozásra kötelezett, úgy a vélhetően minimális díjat eredményező határköltség helyett a tényleges költségelemeket is figyelembe veheti. Ez azért fontos, mert – amint az a korábbi fejezetben látható volt – a közadatot kezelő szervek sokszor éppen azért vonakodtak megnyitni a közadatokat a piaci szféra felé, mivel maguk kívánták azt hasznosítani, ezzel előteremtve a hiányzó költségve-

129 Részletesen ismét a magyar törvény szabályait elemezzük, megjegyezve, hogy az alapvetően összhangban áll az irányelv vonatkozó rendelkezéseivel (PSI-irányelv, 6. cikk).

130 Közzététel tv. 15. § (1)–(2) bekezdés.

131 Ld. a Közzététel tv. módosított 15. §-hoz fűzött indokolást.

132 Ez az érvelés megjelent egy elsőfokú bírósági ítéletben is, igaz, akkor még tévesen, mivel a korábbi, 2016. január 1-ét megelőzően hatályos törvényszöveg még megengedte a (tényleges) költségalapú díjazást (ÍH.2017.14).

133 Közzététel tv. 15. § (2a) bek.

tési forrásokat. Azt is látni kell, hogy ugyan a tényleges költségalapú díj viszonylag jelentős összeg is lehet, de egyes esetekben még ez a megközelítés is korlátozó jellegű, a szerv ugyanis nem veheti szabadon figyelembe a piaci viszonyokat, például az adott közadatért elkérhető, ennél esetleg potenciálisan magasabb piaci árat (azaz azt, amennyit az újrahasznosító szervezetek ténylegesen hajlandóak lennének fizetni érte).

E szabályrendszer tehát elsősre jó kompromisszumnak tűnik, de a valódi hatása jelentősen függ a tényleges kormányzati megközelítéstől: vagy a főszabályt követve érvényesül az ingyenes vagy minimális díjazás (határkötség alapú díjazás), vagy – és ennek a veszélye egyáltalán nem elhanyagolható – egyre több szervezet és közadattípus kapcsán írja elő a jogalkotó az önfinanszírozási kényszert, amely utat nyit a költségalapú árazáshoz.

Fontos látni, hogy az árazás, díjfizetés kérdései elvi szinten is felmerültek, lényegében a kezdetektől fogva. A kereskedelmi célból újrahasznosítást végző szervezet általában hajlandó fizetni az adatokért, ha valóban jó minőségű, meghatározott formátumban és gyakorisággal elérhetővé tett adatokhoz férhet hozzá.<sup>134</sup> A díjazásnak olyan szerepe is lehet, hogy érdekeltté, együttműködésre hajlandóvá teszi a közfeladatot ellátó szervet, amelynek e szabályrendszerben elég nagy a gyakorlati jelentősége.

Igaz, megjelenik az a gondolat is, hogy az Open Datában rejlő előnyök akkor tudnak igazán megmutatkozni, ha az adatokhoz ingyen vagy minimális költséggel lehet hozzáférni. Mivel az adatokat egyébként közpénzen, közfeladat ellátása során hozták létre vagy gyűjtötték, logikus egy olyan érvelés, hogy annak üzleti-társadalmi hasznosításáért miért is kellene fizetni a közfeladatot ellátó szervnek. Ugyanakkor éppen ellentétesen is lehet érvelni: miért kellene ennek a költségét szétteríteni az adófizetők között, legyen inkább kevesebb a fizetendő adó, és a közadatok újrahasznosításáért fizessen az, akinek közvetlen haszna származik belőle.<sup>135</sup>

A teljes ingyenesség mellett ugyanakkor felhozható egy praktikus szempont is. Sem a határkötség, sem a tényleges költség kiszámítása nem egyszerű feladat a közfeladatot ellátó szervek számára. Ha végeznek is ilyen számításokat, az jelentős erőforrásokat igényel, és féltő, hogy az eredménye pontatlan lesz. Ebben segítséget jelenthetne a törvény szerint a díjazással kapcsolatos (a díj mértékére, megállapításának szempontjaira, megfizetésének módjára, valamint a díjfizetés kedvezményeire és a díjfizetés alóli mentességekre vonatkozó) részletszabályokat megállapító végrehajtási rendelet; ennek megalkotására azonban ez idáig (2018 szeptember) nem került sor.

Összességében egy, az árazás társadalmi kérdéseivel foglalkozó 2006-os tanulmány a határkötség-alapú árazás mellett teszi le a voksát, amely álláspontjuk szerint közgazdasági szempontból is megalapozott: a „társadalmilag optimális ár tehát egyenlő az adatszolgáltatás határkötségével, függetlenül a kereslet sajátosságaitól.”<sup>136</sup>

Végül érdemes összevetni a Közadat tv. díjazásra vonatkozó szabályait a közérdekű adatok igénylése során felmerülő díjfizetési szabályokkal, különösen, mivel a két rezsím átjárható: azaz ha valamelyikben lényegesen kevesebb díjat kell fizetni, az azzal járhat,

134 A nem kereskedelmi célú újrahasznosítás esetén persze ez a megközelítés korántsem egyértelmű.

135 BLAKEMORE – CRAGLIA 2006, 13., 17.

136 CSERES-GERGELY – CSORBA 2006, 131.

hogy az adatigénylő az olcsóbb eljárásrendet választja (ez inkább az egyszeri, mintsem a rendszeres adatigényléseknél merülhet fel).

Az információs szabadsággal kapcsolatban azonban egészen más az elvi kiindulópont: mivel a közérdekű adat megismerése mindenkit megillető alapvető jog, magáért az adatért nem, csak az adatszolgáltatásért kérhető költségtérítés. A hazai információs szabadság-szabályozás sokáig ezt is szűkítve azt mondta ki, hogy kizárólag a másolat készítéséért – a másolatkészítéssel kapcsolatban tényleges felmerült költség erejéig, de a joggyakorlat alapján ideértve például az anonimizálás költségét is<sup>137</sup> – lehet költségtérítést megállapítani.<sup>138</sup> A figyelembe vehető költségelemek 2015-ben jelentősen bővültek, és immár az adathordozó, a kézbesítés (pl. postázás), valamint – ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételeivel jár – a munkaerő-ráfordítás költsége is figyelembe vehető.<sup>139</sup> Ebből különösen ez utóbbi tétel lehet a gyakorlatban jelentős. E változtatásokat számos szakmai kritika érte, érvelve a jogegyenlőséggel (azaz hogy a kevésbé tehetőseknek is biztosítani kell a hozzáférés jogát), azzal, hogy az adatszolgáltatás a közfeladatot ellátó szerv alapfeladatainak része (aminek a finanszírozása elviekben biztosított), valamint hogy a tényleges díj megállapítása túlzottan széles diszkrecionális jogkör mentén szervezetenként különböző lehet.<sup>140</sup> Civil szervezetek szintén az önkényes jogértelmezéstől tartottak.<sup>141</sup>

A Közadat tv. szabályaival összevetve azonban tulajdonképpen összhang állapítható meg, még ha ez az összhang – ismerve a két jogterület fejlődését és a szabályrendszert alakító tényezőket – sokkal inkább a véletlen műve, mintsem tudatos jogalkotói döntés eredménye. Mivel a határköltség egy további termékegység előállításának költségét jelenti, ezért ez a gyakorlatban az adatszolgáltatás közvetlen költsége, ami lehet akár jelentéktelen összeg is, de valójában ideérthető minden olyan tétel is, amely az Infotv. alapján költségként elszámolható.

Végső soron úgy tűnik tehát, hogy ha az adott szervezet vagy adott adatok kapcsán nincs előírt önfinanszírozási kényszer, az Infotv. és a Közadat tv. azonos díjazási metódusról rendelkezik. Az adatok ára ebben az esetben tehát nagyjában-egészében azonos, függetlenül attól, hogy Infotv. alapján vagy a Közadat tv. alapján igénylik-e. Amennyiben azonban az önfinanszírozási előírások miatt a közfeladatot ellátó szerv tényleges költségeken alapuló árazást alkalmaz, az adatigénylő jobban jár, ha közérdekű adatként igényli az adott adatot; igaz ez a gyakorlatban leginkább csak az egyszeri adatszolgáltatásnál járható út.

137 RÉVÉSZ – BUZÁS 2015, 1085.

138 Infotv. 29. § (3) bekezdés 2015. október 1. előtti hatályos szövege.

139 Infotv. 29. § (5) bekezdés. A részletszabályokat – ideértve a konkrét összegeket is – a 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet állapítja meg.

140 KERÉKES 2015, 139.

141 RÉVÉSZ – BUZÁS 2015, 1085.

## 3.7. Információbiztonság és hozzáférés

Az információbiztonság jelentőségét ma már senki nem vonja kétségbe,<sup>142</sup> ez igen fontos eleme az adatvédelmi szabályozásnak is, és a közfeladatot ellátó szervek számára külön törvény is részletezi az információbiztonsággal kapcsolatos követelményeket.<sup>143</sup> Érdemes külön is kitérni az információbiztonság és a hozzáféréshez való jog kapcsolatára, ideértve mind az információszabadság-alapú hozzáférést, mind az újrahasznosítás lehetőségét. A Közzététel tv. 3. § c) pontjában foglalt hídszabály alapján, miszerint nem lehetséges az újrahasznosítás azon adatok esetében, amelyekhez a hozzáférés az információszabadság önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény vagy más törvény szerint kizárt vagy korlátozott, a tanulmány eddigi szerkesztési elvével szemben először az információbiztonság és az információszabadság viszonyát vizsgálom röviden, majd elemzem a közzététel-újrahasznosítással kapcsolatos különös szabályokat is. Utóbbi jelentőségét növeli, hogy e kérdés hivatkozási pontként megjelent az eddigi egyetlen közzététel-újrahasznosítást érintő bíróság előtti jogvitában is.

### 3.7.1. Információbiztonság és információszabadság

Az alapprobléma viszonylag egyszerűen körbejárható. Kiindulópontként rögzíthető, hogy az egyes információbiztonsági intézkedések rendkívül sokrétűek lehetnek, az informatikai megoldások és a szervezési intézkedések, az egyes eljárásrendek vagy épp a konkrét konfigurációs beállítások száma szinte végtelen. Viszonylag könnyen belátható, hogy minél inkább átláthatók ezek az intézkedések a potenciális támadók számára, annál könnyebb ezek kijátszása, megkerülése, azaz a sérülékenység egyértelműen nő. A vonatkozó piaci alapú tanúsítási rendek ezzel összhangban alapvetően a részletkérdések bizalmas kezelését írják elő,<sup>144</sup> azzal, hogy az átfogó, policy jellegű dokumentumok (pl. információbiztonsági politika) gyakran nyilvánosak, de ezekből keveset lehet megtudni a sérülékenységet valóban növelő részletkérdésekről.

A közfeladatot ellátó szervek esetén azonban a képet jelentősen árnyalja, hogy az általuk kezelt adatok nagyrészt olyan közérdekű adatok, amelyek nyilvánosságát alapvető jogként az Alaptörvény garantálja. A közérdekű adat fogalma meglehetősen tág, és az adott szerv által alkalmazott információbiztonsági intézkedések – ideértve ennek minden részletét is – alapvetően e fogalom hatálya alá tartoznak.<sup>145</sup> Ezek alapján úgy tűnik, mintha az információbiztonsági intézkedések – mint közérdekű adatok – széles körben megismerhetők lennének.

142 „A kérdés a huszonegyedik század elején nem a miért, hanem a hogyan és a mennyire.” SZÁDECZKY 2014, 4.

143 Ld. GDPR 32. cikk, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) rendelkezéseit.

144 Ld. pl. a 27001-es szabvány rendelkezéseit: MSZ ISO/IEC 27001:2014 7.5.3, MSZ ISO/IEC 27001:2014 A.18.1.4

145 Az információszabadság célja felől közelítve is könnyen lehet úgy érvelni, hogy az adott szerv működésének vagy a közpénzfelhasználás célszerű elköltésének ellenőrzése szempontjából is fontos eleme a társadalmi kontrollnak, hogy az adott szerv megfelelően biztosítja-e a kezelésében lévő adatok tényleges védelmét, és az intézkedésekkel arányos közpénzt költ-e el erre.

Továbbgondolva a kérdést, rögzíteni kell természetesen, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem korlátlan. Maga az Infotv. is felsorolja, hogy mely érdekek mentén korlátozhatja – az adatfajták meghatározásával – azt más törvény, és két konkrét korlátot – a minősített adatokra és a döntés megalapozását szolgáló adatokra vonatkozóan – maga is említi, illetve szabályoz. Bármilyen korlátozás azonban szükségszerűen csak törvényben írható elő, ami nem elsősorban az Infotv. 27. §-ból, hanem sokkal inkább az Alaptörvénynek az alapjog-korlátozásról szóló szabályaiból következik.

Az információbiztonságra tekintettel azonban nem találunk ilyen nyilvánosságkorlátozó szabályt, ami már csak azért is különös, mert a közfeladatot ellátó szervek információbiztonságát külön törvény, az lbtv. rendezi, és elég részletes szabályokat tartalmaz az információbiztonsággal kapcsolatos feladatokra nézve. Az lbtv. kitér a „szervezeteknek az elektronikus információs rendszereik védelmét biztosító kötelezettségeire” is, amely azonban a bizalmasságról vagy nyilvánosságról egyáltalán nem szól.<sup>146</sup> Érdekes viszont, hogy a törvény foglalkozik a felügyeleti hatóság adatkezeléseivel, deklarálva, hogy a „hatóság eljárása során keletkezett adatok nem nyilvánosak” [lbtv. 22. § (3)]. Kérdéses, hogy ez az egyszólamos deklaráció miként felel meg az alapjog-korlátozás általános szabályainak, az indokolás<sup>147</sup> mindenesetre tanulságos: „A Ket. lehetővé teszi, hogy törvény az eljárás során keletkezett iratok nyilvánosságát korlátozza. A biztonsági események, sérülékenységek és a nyilvánosság nagymértékben sebezhetővé tenné a magyar kiberteret. Ezeket az információkat fel lehetne használni súlyos és veszélyes támadások megindítására, a biztonsági rések rosszindulatú kiaknázására. Ennek megakadályozását szolgálja az lbtv. 22. §-ának új (3) bekezdése.” Ebből egyértelműen látszik, hogy megjelent a korlátozás gondolata, de egyrészt a Ket.-re hivatkozva, holott itt alapjogi korlátozásról is szó van, másrészt e korlátot csak a felügyeleti hatóságnál vezeti be a jogalkotó. Annál a – szintén közfeladatot ellátó, az Infotv. szerint közérdekű adatokat kezelő – szervnél, amelynél az adott információbiztonsági rendszer működik és a potenciálisan veszélyt jelentő adat keletkezik, nem szól róla.

Emellett bizalmasságra és szűkebb körű hozzáférhetőségre utaló szabályokat az lbtv. egyik végrehajtási rendeletében találunk,<sup>148</sup> amely részletezi a szerv által megteendő intézkedéseket. Az érintett szervezet gondoskodik arról, hogy az informatikai biztonsági szabályzat jogosulatlanok számára ne legyen megismerhető, módosítható, vagy hogy az információs rendszerre vonatkozó – különösen az adminisztrátori és fejlesztői – dokumentáció jogosulatlanok számára ne legyen megismerhető, módosítható. Illetve gondoskodik a dokumentációknak az érintett szervezet által meghatározott szerepköröket betöltő személyek

146 lbtv. 11–13. §§. Érdekes, hogy a törvény kitér viszont a felügyeleti hatóság adatkezeléseire, deklarálva, hogy a „hatóság eljárása során keletkezett adatok nem nyilvánosak” [lbtv. 22. § (3)]. Kérdéses, hogy ez az egyszólamos deklaráció miként felel meg az alapjog-korlátozás általános szabályainak. Az lbtv. olvasása kapcsán az olvasóban az az érzés alakulhat ki, hogy annak szövegezése során inkább az információbiztonsági intézkedések (legalábbis annak részletkérdéseinek) bizalmasságából indult ki a jogalkotó, és egyáltalán nem foglalkozik a közérdekű adatokkal való viszony bármilyen rendezésére.

147 A rendelkezés ebben a formában az e-kártya megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXXX. törvény 8. § (33) bekezdése iktatta az lbtv.-ben. Az idézett indokolás a módosító törvény indokolása.

148 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről.



által, vagy a szerepkörhöz tartozó jogosultságnak megfelelően történő megismerésről.<sup>149</sup> E szabályok azonban nem mondanak semmit a nyilvánosság vagy megismerhetőség tartalmi kérdéseiről, mert nem egyértelmű, hogy ki „jogosulatlan” megismerni azokat (és ha mondanának, akkor se megfelelő jogforrási szinten tennék azt), csupán előírják, hogy miként kell biztosítani a hozzáféréssel kapcsolatos szabályokat.

Az lbtv. és e végrehajtási rendelet olvasása kapcsán összességében az olvasóban az az érzés alakulhat ki, hogy annak szövegezése során inkább az információbiztonsági intézkedések (legalábbis a részletkérdések) bizalmasságából indult ki a jogalkotó, de egyáltalán nem foglalkozik a közérdekű adatokkal való viszony törvényi szintű rendezésével. Felmerülhet az is, hogy az információbiztonsági intézkedések valamely nevesített korlát, így a döntés megalapozását szolgáló adatok vagy üzleti titok körébe essenek; ez egyes konkrét esetekben lehetővé teheti az adatbiztonsági intézkedések jogszerű titokban tartását, de semmiképp sem tekinthető a problémára adott, generális válaszként.<sup>150</sup> Nagy szükség lenne tehát egy nevesített, az Infotv. 27. §-ában és az lbtv.-ben is megjelenő kivétel szabályra, mivel a közérdekű adatok megismerése és terjesztése olyan alkotmányos alapjog, amelynek korlátozása csak az erre vonatkozó szabályok szerint, törvényben lehetséges, azaz az egyes adatkezelők nincsenek abban a helyzetben, hogy ezt az ellentmondást maguk feloldják.

### 3.7.2. Információbiztonság és közadat-újrahasznosítás

A fentiek alapján tehát nem lehet megnyugtatóan és egyértelműen válaszolni arra a kérdésre, hogy egy közfeladatot ellátó szerv – közérdekű adatnak minősülő – információbiztonsági intézkedései az információszabadság alapján hozzáférhető-e, így – a hídszabály logikája alapján – az sem egyértelmű, hogy ezek az adatok eleve újrahasznosíthatók-e, vagy sem.

A Közadat tv. azonban tartalmaz rendelkezéseket az információbiztonságra vonatkozóan, igaz, nem általános korlátként, hanem a formátumokkal kapcsolatos szabályok között, a leíró adatok tekintetében.

A Közadat tv. 16. § (3) bekezdés e) pontja alapján a szerv nem feltétlenül az igénylő által kért formátumban bocsátja rendelkezésre az adatot, ha a kért formátum „olyan leíró adat vagy információ rendelkezésre bocsátását is eredményezné, amelynek nyilvánosságra hozatala, megismerhetővé vagy hozzáférhetővé tétele az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvényben meghatározott alapvető elektronikus információbiztonsági követelmények megsértésével járna.” A 16. § (3a) bekezdés pedig leszögezi, hogy az újrahasznosításra irányuló kérelem nem utasítható el önmagában az lbtv.-ben „meghatározott alapvető elektronikus információbiztonsági követelmények biztosítására történő hivatkozással, ha a közadat egyébként e törvény alapján újrahasznosítás céljára rendelkezésre bocsátható”. A normaszöveg utolsó mondata ellentmondást rejt magában, mivel – amint láttuk a fentiekben – nem lehetséges egyértelműen megmondani, hogy a közadat egyébként e törvény alapján újrahasznosítás céljára rendelkezésre bocsátható-e, vagy sem.

A jogalkotói szándék az indokolásból és a jogszabályhely törvénybe iktatásának körülményeiből azonban kiolvasható. Az lbtv.-re történő utalás a Közadat tv. 2015-ös módosításá-

149 Ld. 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet 4. sz. melléklet 3.1.1.1.1.3., 3.1.3.4.1.3., és 3.1.3.4.1.4. pontjait.

150 Erről bővebben, valamint a problémakör részletes tárgyalását ld. SZÁDECZKY – SZŐKE 2018.

val került a törvénybe, mivel a módosítás a közadathoz kapcsolódó leíró adatok (metaadatok) rendelkezésre bocsátását is előírja, és ezen adatok – potenciálisan – sérthetik az információbiztonsági követelményeket. A módosítás alapvetően a PSI-irányelv módosításával függ össze, mivel a 2015-től hatályos verzióban bekerült a metaadatok megismerhetősége is. A módosított irányelv a formátummal kapcsolatban előírja, hogy a „közintézmények dokumentumaikat bármilyen meglévő formátumban és nyelven, és amennyiben lehetséges és szükséges, nyílt és számítógéppel olvasható formátumban és a hozzájuk tartozó metaadatokkal együtt rendelkezésre bocsátják.”<sup>151</sup>

A Közadat tv. módosításának logikája szerint tehát maguknak a közérdekű adatoknak az újrahasznosítását az információbiztonság szempontjai nem akadályozzák, de a metaadatok megismerhetőségét alapvetően igen. Az indokolás – utalva a 16. § (3c) pontjára – egyértelművé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szervnek [...] kötelessége újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsátani a közadatot, csupán az ahhoz kapcsolódó, az információbiztonsági követelmények teljesítését szolgáló, nem hozzáférhető vagy nem nyilvános adatok, adatrészletek eltávolításáról (a közadat ezeket nem tartalmazó formátumban való rendelkezésre bocsátásáról) kell gondoskodnia a rendelkezésre bocsátás során. Amennyiben tehát a metaadatok valóban veszélyeztetik az információbiztonsági követelményeket, akkor ezt a helyzetet alapvetően a leíró adatok eltávolításával kell megoldani.<sup>152</sup>

A metaadatok és az információbiztonság konfliktusa megjelent a közadatok újrahasznosításával kapcsolatos bírósági döntésben is. A per során az alperes kitartóan hivatkozott a Magyar Közlönyök adott formátumban<sup>153</sup> való kiadásával szemben információbiztonsági korlátokra, mivel e formátumban metaadatokként a szerkesztő neve is megjelent, amelyből következtetni lehet az adott rendszerben használt felhasználónévére is. Sőt, álláspontját a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vizsgálati jelentésével<sup>154</sup> is igyekezett alátámasztani, amely szerint az INDD-fájlok kiadása információbiztonsági kockázatot jelent. Az elsőfokú bíróság azonban ezt nem tekintette jelentős kockázatnak, a másodfokú bíróság pedig egyrészt hivatkozott arra, hogy a kérdéses szabályozás a kérelem előterjesztésekor még nem volt hatályban, másrészt arra, hogy a nevezett leíró adat egyébként személyes adat, és így megismerhetőségük fel sem merül, de arra is, hogy e metaadatok az informatikai szakértő véleménye alapján könnyedén eltávolíthatók, azaz ez nem akadályozhatja a közadat adott formátumban történő újrahasznosítását.<sup>155</sup>

Véleményem szerint azonban egyik fenti okfejtés (az indokolás és a bírósági ítélet) sem ad választ arra a nagyon alapvető kérdésre, hogy a közérdekű adatokhoz kapcsolódó metaadatok (leíró adatok) vajon maguk is közérdekű adatnak minősülnek-e. A közérdekű adat fogalma alapján elvben igen, és bár a Közadat tv. megkülönbözteti a metaadatokat, azt egyértelműen nem mondja ki, hogy azok ne minősüljenek közérdekű adatnak (egyben közadatnak). Ennek fényében a Közadat tv. 16. § (3) bekezdése egy olyan kivételszabályként értelmezhető, amely a metaadatokra mint közérdekű adatokra vonatkozik, és amely e speciális adattípusnál a hozzáférést informatikai biztonsági okokra alapozva korlátozza.

151 PSI-irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

152 Ld. a Közadat tv. módosított 16. §-hoz fűzött indokolást.

153 Adobe InDesign INDD-formátumban.

154 A jelentés tartalmára csak a bírósági ítéletből lehet következtetni.

155 ÍH 2017.14. sz. ügy.

Ez esetben viszont nehezen látható, hogy mi indokolja, hogy a nem metaadat közérdekű adat újrahaznosítható (azaz megismerhető) legyen, hisz az elvi kockázat fennáll, akár metaadatról van szó, akár nem.

A 16. § (3a) bekezdése alapján mindenesetre az látható, hogy a jogalkotó elszánt abban, hogy az újrahaznosítást az informatikai biztonság szempontja ne korlátozhassa, ebből pedig egyértelműen kellene következnie annak is, hogy egy ennél „erősebb”, alapjogi védelemmel támogatott jogintézmény, az információszabadság esetén sem merülhet fel ez a korlátozás.

Mindent egybevetve azonban az a benyomásunk támadhat, hogy a jogalkotó az információbiztonság és a közérdekű adatokhoz való – akár információszabadság alapon, akár újrahaznosítás céljából történő – hozzáférés közötti konfliktusra, mint átfogó problémára, nem volt különösebben tekintettel a vonatkozó szabályozás megalkotása során, a Közadat tv. metaadatokkal kapcsolatos szövegezését sokkal inkább az irányelv módosításának való megfelelés motiválta. A jövőben mindenképpen indokolt lenne az Infotv., a Közadat tv. és az lbtv. összhangját megteremteni, és az információbiztonsági intézkedésekre vonatkozó adatok nyilvános vagy bizalmas kezelésének követelményét egyértelműsíteni.

## 3.8. Az újrahaznosítási megállapodás

### 3.8.1. Az eljárás befejezése

Az újrahaznosítási kérelem teljesítéséről szóló döntés ténylegesen egy újrahaznosítási megállapodásban realizálódik.<sup>156</sup> Valójában tehát egy szerződéskötési kötelezettségről van szó,<sup>157</sup> amelynek a tartalma részben jogszabályok által kötött. E létrejövő szerződéses viszony talán a leglátványosabb különbség az Infotv. szerinti közérdekűadat-igénylés eljárásához képest, ugyanakkor a szerződéses viszony a jogintézmény céljaival összhangban áll. A rendszerszerű (üzletszerű) újrahaznosítás akkor lehetséges, ha valamilyen jogi forma (és a szerződéses forma erre alapvetően alkalmas) garantálja, hogy a felek a meghatározott feltételek mellett teljesítik kötelezettségeiket: a közfeladatot ellátó szerv a megállapított közadatokat meghatározott formátumban, rendszerességgel és minőségben szolgáltatja, míg az adatot igénylő a díjfizetést mint ellenszolgáltatást teljesíti.<sup>158</sup>

A törvény előírja a szerződés kötelező tartalmi elemeit is: a felek megnevezését, az újrahaznosítás céljából rendelkezésre bocsátott adatok megnevezését, az adatok átadásának időpontját, az átadás módját, formátumát, a díj mértékét, megfizetésének határidejét

156 Közadat tv. 17. § (1) bekezdés. Ez expressis verbis ugyan nincs benne a jogszabályban, de nyilván csak akkor kerül sor szerződéskötésre, ha az igénylő elfogadta az ajánlatot. A gyakorlatban várhatóan gyakran előfordul majd, hogy egyszeri adatigénylésnél – ha az igénylő egyébként az adatokhoz hozzáférhetett – ténylegesen nem jön létre a megállapodás.

157 A Fővárosi Ítéltábla kimondta, hogy a „közadatok rendelkezésre bocsátásának kötelezettsége a Közadat tv. 14. §-ára, és 17. §-ára figyelemmel az alperes számára ajánlattételi, ebből következően szerződéskötési kötelezettséget jelent.” Valamint azt is, hogy a közadat-újrahaznosítás jogi értékelése során a Ptk. szerződéskötésre vonatkozó általános szabályait is figyelembe kell venni. Ld. ÍH.2017.14.

158 Rendszeres adatszükséglet esetén nem kell tehát újra és újra lefolytatni az eljárást, a szerződésben lehet rögzíteni például ennek feltételeit is. Elgondolható, hogy mire menne egy időjárás-jelentő applikáció fejlesztője, ha az Infotv. alapján minden adatot 15 napos határidővel kapna meg.

és módját, illetve az adatok újrahazsnosításának feltételekhez kötése esetén az adatok felhasználásának részletes feltételeit.

Meg kell jegyezni, hogy ezen „további feltételek” elvileg alkalmasak lehetnek a közadatokhoz való hozzáférés érdemi korlátozására, (és némiképp ellent is mondanak a szabályozás eddig bemutatott logikájának), de a törvény előírja, hogy azok nem korlátozhatják szükségtelenül az újrahazsnosítás lehetőségeit, nem szolgálhatnak a verseny korlátozására, és nem ütközhetnek a Közadat tv. egyéb rendelkezéseibe. A felhasználás feltételeit a közfeladatot ellátó szerv általános szerződési feltételek keretében is meghatározhatja.<sup>159</sup> Ebben az esetben – az átláthatóságra vonatkozó szabályok alapján – e szerződési feltételeket nyilvánosságra kell hozni.

A közérdekű adat igénylésével összehasonlítva megállapítható, hogy az adatigénylési eljárás befejezése alapvetően különböző a két eljárásrendben. A közérdekű adat igénylésének célja ugyanis meghatározott adatok megismerése, illetve terjesztése, és az adatigénylés teljesítése nincs is meghatározott formájú aktushoz kötve; az akár betekintéssel vagy reálcselekménnyel (az adott dokumentum megküldésével) is megvalósulhat. Az újrahazsnosítási célú adatigénylés célja viszont az újrahazsnosítási megállapodás megkötése. Ez, amint arra többször utaltam, rendszeres adatigénylésnél szinte elengedhetetlen jogi eszköz a felek számára. Az egyedi, konkrét adatokhoz való hozzáférés esetén jóval kisebb a jelentősége, sőt, akár felesleges formságnak is tűnhet, de a Közadat tv. nem ad mérlegelési lehetőséget: a közfeladatot ellátó szerv minden esetben – ha a közadat rendelkezésre bocsátása mellett dönt – (szerződéses) ajánlatot tesz az igénylőnek, és ha az igénylő azt elfogadja, újrahazsnosítási megállapodást köt.

### 3.8.2. Az újrahazsnosítási megállapodás jogi természete

Az újrahazsnosítási megállapodás jogi természete önmagában is érdekes. Bár az egyik alanya közfeladatot ellátó szerv, mégis úgy tűnik, hogy nem valamiféle közjogi szerződésről van szó. A közjogi szerződéseknek fontos jellemzője, hogy valamilyen közcél, közérdek szolgálatára, közfeladat ellátására, közszolgáltatás teljesítésére irányulnak.<sup>160</sup> A közjogi szerződések körén belül értelmezett közigazgatási szerződések esetén pedig a jogviszony tartalmát közigazgatási jogok és kötelezettségek alkotják, a célja pedig mindig valamely közfeladat ellátása.<sup>161</sup> Ezzel szemben az újrahazsnosítás – a fogalma alapján – pont nem ilyen természetű, mivel az olyan „kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra [történik], amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti, a közfeladat ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították”.<sup>162</sup> És ugyan a nem kereskedelmi cél elvileg lehetne az „eredeti” közfeladathoz képest másik közfeladat ellátása is, a Közadat tv. egyértelművé teszi, hogy ezt a viszonyt nem kívánja szabályozni: a törvény hatálya nem terjed ki „a közfeladatot ellátó szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása érdekében

159 Közadat tv. 17. § (2)–(4) bekezdés. Egyelőre nemigen látni, hogy e „további feltételeknek” mi a jelentősége és szerepe a jogintézmény működése szempontjából. Az bizonyos, hogy a PSI-irányelv 8. cikke megengedi ilyen jellegű feltételek alkalmazását, egyben előírja a magyar törvényben is szereplő korlátozást.

160 Ádám 2004, 7., BENCsik 2009, 192.

161 BENCsik 2009, 192.

162 Közadat tv. 4. § 8. pont.

történő adatszolgáltatásra”.<sup>163</sup> Emellett a nem kereskedelmi cél lehet éppen társadalmilag hasznos cél is, de az bizonyos, hogy az újrahasznosítás a legtöbb esetben kizárólag olyan üzleti-kereskedelmi célból történik, amely közérdeket legfeljebb csak közvetve szolgál.

A közjogi, azon belül pedig a kiérleltebb dogmatikával rendelkező közigazgatási szerződések esetén ráadásul a felek közötti egyenrangúság inkább a közigazgatási szerv javára billen el, amely sokszor többletjogosítványokkal rendelkezik (pl. a szerződés betartásának felügyeletének, a szerződésszegés szankcionálásának vagy akár az egyoldalú módosítás jogával).<sup>164</sup> Az újrahasznosítás megállapodások esetén ilyesmiről szó sincs, igaz, ebben az esetben sem érvényesül maradéktalanul a felek mellérendeltsége, de a helyzet leginkább a kölcsönös függőséggel írható le. Míg a szerződéskötési kötelezettség, a – főszabály szerint – a kért formátumban történő teljesítés kötelezettsége, a díjmeghatározás korlátozása, a diszkrimináció tilalma<sup>165</sup> az újrahasznosítót, addig a közadattal kapcsolatos információs egyensúlytalanság (ti. a közfeladatot ellátó szerv tudja, hogy mivel, milyen formátumban rendelkezik, és azt ki más és mire hasznosítja), bizonyos feltételek egyoldalú meghatározása<sup>166</sup> a közfeladatot ellátó szervezet hozza kedvezőbb helyzetbe.

A fentiek alapján az újrahasznosítási megállapodás inkább mutat rokonságot azokkal a polgári jogi szerződésekkel, amelyek esetén a jogalkotó határozottan beavatkozik a szerződés szabadság elvébe, és – különböző indokokkal – szerződéskötési kötelezettséget ír elő. Ilyenek például a Ptk. által is nevesített közszolgáltatási szerződések; idetartoznak – a Kommentár szerint – „a villany-, gáz-, távhő-, víz-, szennyvízszolgáltatás, szemétszállítás-, telefon- (mobiltelefon-), televízió-, rádió-, jeltovábbítás-, kábeltévé-, az internetszolgáltatás, postai szolgáltatások stb.”<sup>167</sup> E sorból külön is kiemelnénk a hírközlési szolgáltatásokat, egyrészt az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó, felhasználók felé történő szerződéskötési kötelezettség miatt,<sup>168</sup> másrészt – és ez elsöre talán kevésbé evidens – egyes szolgáltatók meghatározott feltételek esetén a hálózatukhoz való hozzáférést kötelesek biztosítani más szolgáltatók számára.<sup>169</sup> Utóbbi viszonyt azért érdemes kiemelni, mert a közadatokhoz való hozzáférés szabályozása értelmezhető a hírközlési liberalizáció „párjaként” is, mintegy egyszerre biztosítva az infrastruktúrához és egyes adatokhoz (tartalmakhoz)<sup>170</sup> való hozzáférést.<sup>171</sup>

Végül praktikusán egy további párhuzam is könnyen eszünkbe juthat, különösen, hogy a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szerződéseket is gyakran nevezik felhasználási vagy licencszerződéseknek.<sup>172</sup> A jogalkotó ugyanis egyes esetekben a szerzői jogilag védett tartalom felhasználására is megkülönböztetésmentes, állam által felügyelt szerződési feltételek mellett

163 Közadat tv. 1. § (4) bekezdés c) pont.

164 BENCsik 2009, 193.

165 Ld. Közadat tv. 8–9. §, 14–16. §-ok.

166 Ld. Közadat tv. 17. § (4) bekezdés.

167 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 6:256. § valamint az ehhez fűzött Kommentár (Wolters Kluwer Jogtár).

168 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) 118. § (2) bekezdés.

169 Eht. 106. §.

170 E gondolatmenetbe illeszthető, továbbá a közpénzen létrehozott médiatartalmakhoz (közszolgálati műsorszolgáltatás, állami hírgyűjtemények tartalmi) való hozzáférés kérdése is. Ezeket a tartalmakat azonban a Közadat tv. (és a PSI-irányelv is) kiveszi az újrahasznosítható adatok köréből [Közadat tv. 3. § d) pont].

171 BLAKEMORE – CRAGLIA 2006, 15.

172 Ld. erről <https://www.europeandataportal.eu/en/resources/training-companion/open-data-licensing> (2017.11.22.)

kötelezően megkötendő szerződésekről rendelkezik – a közös jogkezelő szervek által kötött szerződésekről.<sup>173</sup> A párhuzam annyiban biztosan megáll, hogy mindkét esetben valamilyen, máshogyan nem hozzáférhető és értékes (íthető) tartalom felhasználásáról van szó.

Van, amikor a szerzői jogi kapcsolat ennél is közvetlenebb. Bár a közadatok újrahasznosításának egyértelműen jogszabályi korlátját jelentik a harmadik személyeknek fennálló szellemi alkotásokhoz fűződő joga (ideértve különösen a szerzői jogot), de egy fontos tényleges kapcsolódási pont lehetséges: elviekben közfeladatot ellátó szervnek is lehet szellemi alkotásokhoz fűződő joga a közadatot tartalmazó dokumentumon, illetve könnyen előfordulhat, hogy a közfeladatot ellátó szervezet megilleti az általa előállított adatbázison a szerzői jogi törvény XI/A. fejezetében szabályozott sui generis jellegű védelem, amely minden jelentős ráfordítással létrehozott adatbázist jogi védelemben részesít. Ezekben az esetekben a szerzői jogi törvény alapján megkötött és a Közadat tv. alapján megkötött felhasználási/újrahasznosítási szerződés a gyakorlatban várhatóan ugyanazon szerződés lesz.

### 3.9. Jogorvoslati lehetőségek

Egy jogintézmény sikerét és a szabályozás tényleges érvényesülését nagyban meghatározzák a kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek. Kiindulópontként rögzíthető, hogy a PSI-irányelv – a minimumharmonizációs törekvéssel összhangban – a jogorvoslat kérdését egyértelműen tagállami hatáskörbe utalja, de rögzíti, hogy „*jogorvoslati lehetőség többek között a megfelelő szakértelemmel rendelkező és az érintett közintézményre nézve kötelező határozatot hozni képes pártatlan felülvizsgáló szerv [...] általi felülvizsgálat lehet,*”<sup>174</sup> azaz a kötelező döntés képessége és a pártatlanság követelményként merül fel a nemzeti jogorvoslati intézkedésekkel szemben.

A Közadat tv. részletesen rendelkezik a jogorvoslati lehetőségekről. Az újrahasznosítási kérelem elutasítása vagy a határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint a közadat újrahasznosításáért megállapított díj összegének felülvizsgálata tárgyában egyaránt bírósághoz lehet fordulni, igaz viszonylag szűk, 10 napos határidővel.<sup>175</sup>

Vélhetően a közérdekű adatok kiadása iránti perek eljárási szabályaiból eredeztethető a Közadat tv. azon rendelkezése, amely megfordítja a per során a megszokott bizonyítási kötelezettséget. Eszerint a közfeladatot ellátó szervnek kell bizonyítania a kérelem elutasításának jogszerűségét, illetve megállapított díj összegének megalapozottságát.<sup>176</sup> Mivel – hasonlóan a közérdekű adatok megismerése iránti perekhez – ebben az esetben is alapvetően a közfeladatot ellátó szerv van abban a tényleges helyzetben, hogy az általa kezelt közadatokkal kapcsolatban érdemi információval rendelkezzen (ideértve a rendelkezésre állást, a formátumát, a díjszámítás alapjául szolgáló körülmények ismeretét stb.), így teljes mértékben egyet lehet érteni e szabály előírásával. Az adatigénylő felperes várhatóan nehezen vagy sehogy sem lenne képes e kérdésekkel kapcsolatban érdemi bizonyítást folytatni.

A bíróság – ha helyt ad a kérelemnek – határozatában a közfeladatot ellátó szervet a kért közadat újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátására kötelezi. Ha a jogvita a

173 2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről, 57–59. §.

174 PSI-irányelv 4. cikk (4) bekezdés.

175 Közadat tv. 18. § (1), (3) bekezdés.

176 Közadat tv. 18. § (2) bekezdés.

megállapított díj mértékére irányult, a bíróság vagy maga megállapíthatja (megváltoztatja) a díjat, vagy a szervet a díj összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.<sup>177</sup>

A jogorvoslati lehetőség hatékonynak tűnik, és alkalmi közadat-újrahasznosítási kérelem esetén ténylegesen is elérheti a célját. Ugyanakkor – bár a hagyományos szerződéses viszonyok között sem ritka, hogy bizonyos kölcsönös kötelezettségeket a bíróság állapít meg a felekre nézve – kérdéses lehet, hogy egy piaci szereplőtől mennyire racionális hosszú távú üzleti modellt és szolgáltatást felépíteni egy „kiperelt” szerződéses jogviszonyra alapozva. Emellett a közadat-újrahasznosításra kötött megállapodás megsértése természetesen szerződésszegésnek minősül, és az egyébként alkalmazható jogkövetkezményeket vonja maga után.

### 3.10. A hatályos szabályozás értékelése

Az Európai Parlament és a Tanács 2003-ban fogadta el a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet, az implementálás határidejének pedig 2005. július 1-ét adta meg. Magyarország – és több más állam – álláspontja az átültetéssel kapcsolatban eredendően az volt, hogy a meglévő információszabadság-szabályozás külön további jogalkotási lépés nélkül is olyan szabályozási környezetet eredményeznek, amely összhangban áll az irányelv célkitűzéseivel. Az EU-szabályozás Magyarországon igen fejlett információszabadság-szabályozással találkozott, ami azonban – kissé paradox módon – inkább hátráltatta, mintsem segítette volna a közadat-újrahasznosítás jogintézmények elterjedését. Később, részben az irányelv 2013-as módosításával, részben a Közadat tv. elfogadásával ez a helyzet jelentősen változott.

Az EU-joganyag átvétele kapcsán megállapítható, hogy Magyarország ugyan leginkább azt az utat járja, hogy a nemzeti jogalkotó nagyrészt átveszi az irányelv szövegét, de semmiképpen sem lehet azt mondani, hogy a valós implementáció nem történt meg. A Közadat tv. jól igazítja hozzá az alapvető fogalmakat a hazai jogrendszerhez, és több helyen az irányelven túlmutató érdemi kötelezettséget is előír.

Az is látható, hogy a jogalkotó jól határolta el az új jogintézményt az információszabadság meglévő szabályrendszerétől: az információszabadság és a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szabályozás tradíciói és alapvető célja eltérő, erre tekintettel a szabályozás egyes részleteinek is eltérőnek kell lenniük, az adott jogintézmény sajátosságaihoz igazodniuk. A hazai információszabadság-szabályozás önmagában nem volt és nem lenne alkalmas a közadat-újrahasznosítás európai szabályrendszerének implementálására.

Ugyanakkor szintén helyeselhető – és alapjogi megfontolásokból indokolt is – az a megközelítés, amely kizárólag az adatigénylő nyilatkozatára bízta azt, hogy milyen célból és mely eljárásrendben kíván közadatot igényelni: sem jogi, sem praktikus szempontok alapján nem lehet (és nem is kell) éles határvonalat húzni a „klasszikus” információszabadság-célok és az újrahasznosítás között (ld. az adatújságírás példáját).

<sup>177</sup> Közadat tv. 18. § (5) bekezdés. Érdemes megjegyezni, hogy bár a bíróság a két legfontosabb szerződési feltétel, a kiadásra kötelezés és a díj tekintetében is dönthet, a bíróság a jogvita során nem hozza létre a szerződést (ld. ÍH.2017.14), különösen mivel annak számos további feltétele lehet.

A jó minőségű törvényi szabályozás mellett ugyanakkor ma egy elviekben szigorú, a gyakorlatban mégis inkább akadozó jogintézmény képe tárulhat elénk,<sup>178</sup> és az információsza-  
badsággal való összhang érdekében is további lépésekre lenne szükség:

- 1) Mindenekelőtt sürgető lenne egy közös szakpolitika (policy) mentén rendezni a felmerülő szabályozási kérdéseket. A közös elvi alapok kidolgozása képes lenne biztosítani, hogy a jelenleginél hangsúlyosabb szerepet kaphasson a kérdés szabályozása során az állami működés hatékonysága mint célkitűzés.
- 2) Egyes részletkérdéseket egymásra tekintettel kell szabályozni. Ha a Közzététel tv. alapján az igénylő a kért formátumban kapja meg az adatot, semmi nem indokolja, hogy ez ne legyen *expressis verbis* kimondott kötelezettség az Infotv. szerinti adatigényléseknél is. A költségtérítés, illetve díjazás szabályait úgyszintén egymásra tekintettel indokolt rendezni. Ez azonban nem feltétlen jelenti azt, hogy teljesen azonos elvek mentén: az alapjoggyakorlás költségeit a lehető legminimálisabbra indokolt szorítani, míg a közadat-újrahasznosításnál elfogadható egy végeredményben magasabb díjazás is, ha azért magasabb szintű (adat) szolgáltatást nyújt a közfeladatot ellátó szerv. Az egymásra tekintettel történő szabályozás biztosíthatja, hogy a két szabályrendszert nincs értelme egymással szemben „kijátszani”; pl. csak azért az egyik vagy másik adatigénylési eljárást választani, mert az olcsóbb vagy a kívánt formátumú adattal kecsegtet.
- 3) A leginkább szembetűnő a végrehajtási és az ágazatspecifikus szabályok hiánya, holott ezek megalkotása nélkül a közadat-újrahasznosítása könnyen „papírosjog” maradhat.
- 4) Ugyancsak megfontolandó lenne a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) feladat- és hatásköreinek *expressis verbis* kiterjesztése a közadat-újrahasznosítás területére is.<sup>179</sup> Ez nemcsak a szankciórendszert erősíthetné, de a NAIH soft-law jellegű eszközei (például ajánlások kibocsátása) a közadat-újrahasznosítás ismertségét is növelhetné.

Összességében a közadatok újrahasznosítási célú rendelkezésre bocsátására vonatkozó egyértelmű elvi szintű kötelezés ellenére – többek között a jogintézmény újdonságára, a tág fogalmakra, a számos kivételre és különösen a hiányzó értelmezési és végrehajtási szabályokra tekintettel – a kormányzat elszántsága és a felek közötti érdemi együttműködés nélkül a közadat-újrahasznosítás rendszere aligha lehet működőképes. A legsürgetőbb feladatok tehát könnyen meghatározhatók: átfogó nemzeti adatpolitika elfogadása, amelyhez igen jelentős segítséget nyújthat a Kormány számára 2016-ban az NHIT műhelyében készült, jelentős megalapozó kutatásokon alapuló nemzeti adatpolitikai Fehér Könyv,<sup>180</sup> valamint a kialakított politika mentén a Közzététel tv.-hez szükséges végrehajtási (ágazati) szabályok megalkotása.

178 Ennek okait részletesen ld. Zódi 2015.

179 Az Infotv. alapján a „[h]atóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése” – ez kellően tág értelmezéssel akár a közadat-újrahasznosítás egyes kérdéseire is vonatkoztatható lenne. Ugyanakkor mivel erről külön törvény rendelkezik, célszerű lenne abban is kifejezetten nevesíteni a NAIH-ot mint felügyelő hatóságot. A jogalkotó egyébként minimális szerepet a hatályos szabályozás alapján is szánna a NAIH-nak: a törvény végrehajtási rendeleteinek megalkotása során a NAIH véleményét ki kellene kérni [Közzététel tv. 21. § (1)–(1a)].

180 NHIT 2016b.



# 4. A SZABÁLYOZÁS VÁRHATÓ JÖVŐBENI IRÁNYAI

A hatályos joganyag részletes elemzését követően érdemes áttekinteni a szabályozás lehetséges jövőbeni irányait is. Ezt megalapozandó, először a két kölcsönösen egymásra ható megközelítés, a nyíltadat-politika és a közadat-újrahasznosítás szabályozása mögötti koncepcionális ellentmondást tárom fel, amelynek az egyik leglátványosabb példája éppen a magyar kozadat.hu weboldala. Ezt követően az EU várható jövőbeni lépéseit elemzem a rendelkezésre álló dokumentumok alapján.

## 4.1. Open Data-eredmények Európában és Magyarországon

Az Open Data-megközelítés térnyerése vitathatatlan.<sup>181</sup> 2011-ben az Európai Bizottság is elfogadta az EU nyíltadat-stratégiáját,<sup>182</sup> amely a PSI-irányelv módosításának is jelentős lökést adott. Az európai nyíltadat-politikával kapcsolatos átfogó elemzések és összefoglalók egyik fontos kiindulópontja jelenleg az Európai Bizottság által működtetett European Data Portal (<https://www.europeandataportal.eu>), amely egyrészt összegyűjti az európai (nemzeti) nyíltadat-portálok adatkészleteit, ideértve az EU saját nyíltadat-portáljának adatait is, de emellett számos elemzés, iránymutatást, kézikönyvet és oktatási anyagot tesz közzé a nyílt adatok felhasználásával kapcsolatban.

E tanulmány szempontjából különös jelentősége van a nyíltadat-politikák fejlettségét szisztematikusan elemző és összefoglaló dokumentumoknak. A 2015-ben kezdődött, ez idáig három év eredményeit tömörítő tanulmányok lényegében azonos módszertan mentén elemzik a tagállamok nyíltadat-politikáját. A fejlettséget két szempont mentén, a nyíltadat-felkészültség (Open Data Readiness) és a nyíltadat-portál „érettsége” (Portal Maturity) alapján méri. Mindkét területen belül további szempontok kerültek meghatározásra, így a nyíltadat-felkészültséget a nyíltadat-politikák megléte, a licencszabályok (pl. ingyenesség, nyílt formátum használata), a nemzeti szintű és helyi szintű koordináció megléte, a nyíltadat-felhasználások volumene, továbbá a politikai, társadalmi és gazdasági hatások mentén igyekeznek megállapítani. A nyíltadat-portál fejlettségét pedig a portál használhatósága, az adatszetek mennyisége és minősége, illetve az újrahasznosítás könnyedsége alapján jellemzik.<sup>183</sup>

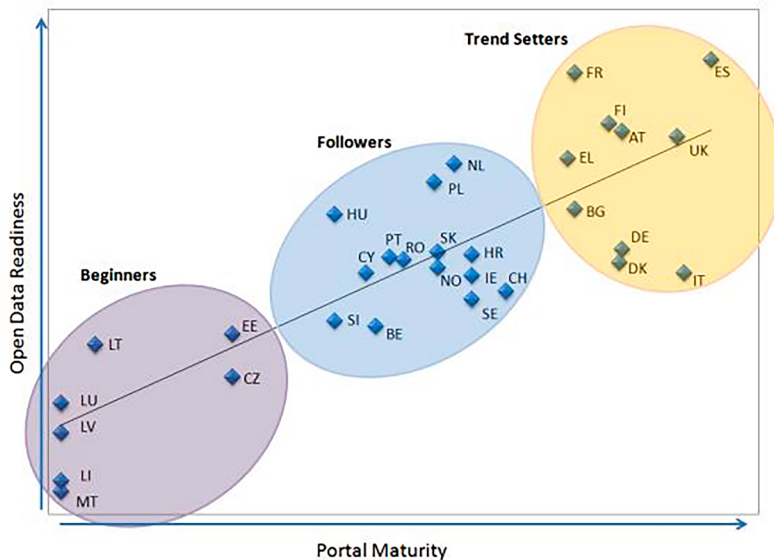
181 Ezt mutatja például a 2011-ben elindult, ma már több, mint 70 résztvevő országgal működő Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű kezdeményezés sikere is. [Ld. <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (2018.09.29.)]. Igen sajnálatos, hogy Magyarország 2016-ban kilépett belőle [Ld. 1719/2016. (XII. 6.) Korm. határozat].

182 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2011.

183 EUROPEAN DATA PORTAL 2015, 11–13.

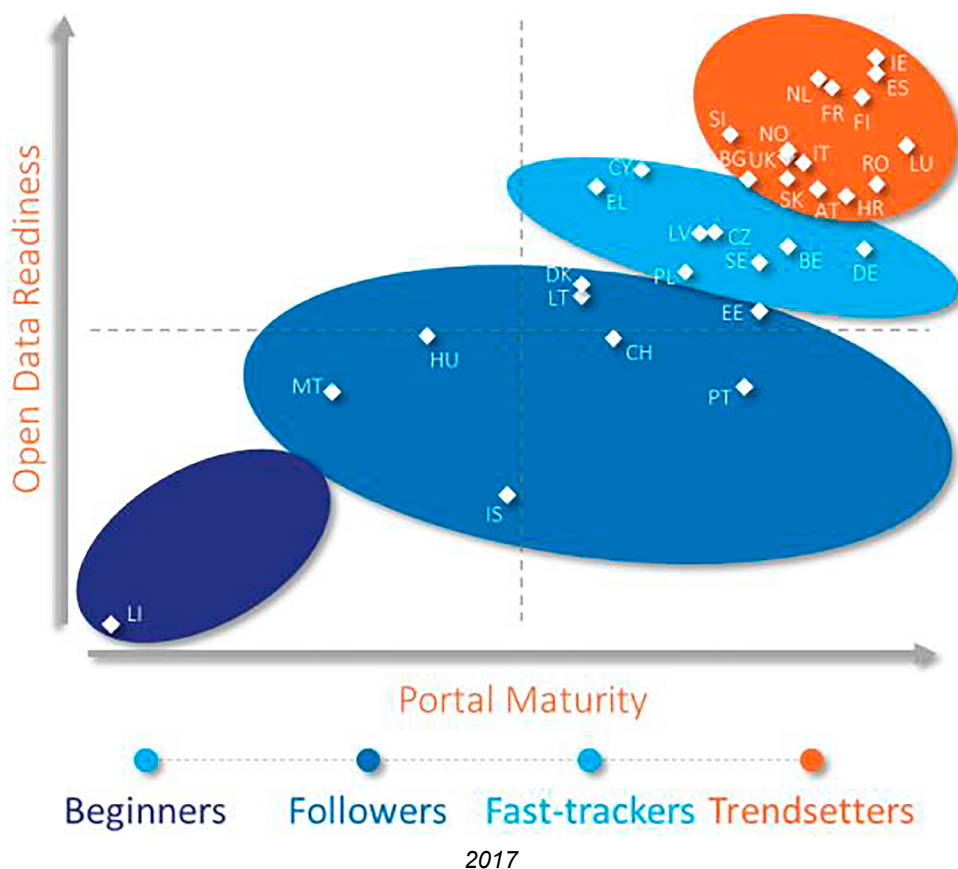
E szempontok objektivitásán, ellentmondás-mentességén lehetne vitázni, de összességében az látható, hogy a Bizottság a nyíltadat-politika tényleges helyzetéről igyekszik képet alkotni, függetlenül attól, hogy a közadat-újrahasznosítással kapcsolatos jogszabályi megfelelésnek melyik tagállam miként tett eleget. A szempontokból emellett az is látszik, hogy igen nagy hangsúlyt fektet a nyíltadat-portálok tényleges működésére.

Érdeemes rápillantani arra, hogy ezen „rangsor” alapján hogy álltak egyes országok, különösen Magyarország, 2015-ben és 2017-ben. Az alábbi két ábra szemléletes mutatja be e helyzetet:<sup>184</sup>



2015

184 EUROPEAN DATA PORTAL 2015, 7., EUROPEAN DATA PORTAL 2017, 6.



Az ábrából az látható, hogy Magyarország az utóbbi években egyértelműen lemaradt: megőrizte ugyan a (közepes) pozícióját, de a többi EU-tagállam jóval nagyobb erőfeszítéseket tett, így a középmezőnytől egyértelműen elmaradunk. Mindez annak ellenére történt, hogy korábbi elemzésemben rámutattam, hogy a magyar törvényi szabályozás megfelelően, számos esetben kifejezetten előremutatóan és a magyar jogi (különösen információszabadság jogi) hagyományokkal összhangban implementálta a PSI-irányelvet.

## 4.2. A nyíltadat-politika és a PSI-szabályozás közötti ellentmondások

A nyíltadat-politika megvalósulásának tehát központi elemét képezik az olyan weboldalak (nyíltadat-portálok), amelyekeken nagy mennyiségű, proaktívan közzétett (nyilvánosságra hozott), azonosítás nélkül és ingyenesen letölthető adatkészletek találhatók a közadatok lehető legtöbb területéről.

E megközelítés ugyan jelentős lökést adott a PSI-irányelv 2013-as módosításának, még inkább a mögötte meghúzódó célkitűzések elfogadásának, de valójában az európai – és az alapján a nemzeti – közadat-újrahasznosításról szóló jogszabályi keretek a fentieket egyáltalán nem írják elő, ösztönözni is csak finoman ösztönzik (de nem is tiltják persze). A PSI-szabályozás logikája egyértelműen az, hogy az adatot újrahasznosítani kívánó (általában piaci szereplő) szervezet vagy személy erre irányuló adatigénylés útján, szerződéskötés (azaz azonosítás) mellett, az abban meghatározott formátumban és díjazásért cserébe fér hozzá a közadatok egy meghatározott részéhez.

A fenti ellentmondásnak, valamint a nyíltadat-politika, a közadat-újrahasznosítás és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés összetett, sokszor dogmatikailag tisztázatlan viszonyának egyik nagyon jó példája, a magyar [kozadat.hu](http://kozadat.hu) weboldal.

A [kozadat.hu](http://kozadat.hu) weboldal létrehozását eredetileg az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény rendelte el, amely egyébként nevesítette ugyan a PSI-irányelvnek való megfelelést, de valójában nemigen volt szó erről. E törvény igen jelentős fejlemény volt az információszabadság területén, de jellegét tekintve egyértelműen az információszabadság mint alkotmányos alapjog, és nem a közadat-újrahasznosítás szabályozási tárgykörébe esett. Ezzel együtt a törvény több olyan szabályt is tartalmazott, amely a közadat-újrahasznosítás szempontjából is jelentős: létrehozta az egységes közadatkereső rendszert, illetve rendelkezett egyes jól újrahasznosítható jogi dokumentumok – törvényjavaslatok, alkotmánybíróági döntések, bírósági döntések stb. – elektronikus közzétételéről, illetve számos más közérdekű adat folyamatosan frissített elektronikus közzétételéről.

A törvény melléklete alapján közzéteendő adatok köre, amely bővített, de jellegét tekintve az eredetihez képest alig változott tartalommal ma is hatályos,<sup>185</sup> elsősorban az adott szerv szervezetére, működésére és gazdálkodására vonatkozik. Közzéteendő például a közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefonszáma, e-mail-címe, szervezeti felépítése, vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége, a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatások megnevezése, tartalma, a közzétett hirdetések, közlemények, illetve a közfeladatot ellátó szerv éves költségvetése és beszámolója, a szervnél foglalkoztatottak létszáma és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, a közpénzből finanszírozott, ötmillió forintot elérő egyes szerződések stb. Emellett információkat kell közzétenni az újrahasznosítható adatok köréről és az újrahasznosítás feltételeiről, díjazásáról is.

Bár a szabályozás az információszabadság érvényesülése szempontjából nagyon is előremutató, összességében azonban egyértelműen látható, hogy a törvény nem a nyílt-

185 Jelenleg az Infotv. melléklete tartalmazza e felsorolást.

dat-portáloknál megszokott adatszettek közzétételét írja elő, a fenti adatkör sokkal inkább a társadalmi kontroll, mintsem a potenciális újrahasznosítás miatt fontos. A kozadat.hu tehát egyértelműen egy információszabadság-eszme által vezérelt weboldal. Ezek alapján érthető, hogy miért szerepel rosszul Magyarország az European Data Portal nyíltadat-politika érettségét vizsgáló felmérésein: egy olyan weboldal alapján ítélik meg a magyar nyíltadat-politika helyzetét, amelynek az adatok újrahasznosításához lényegében alig van köze. E helyzet egyben rámutat arra is, hogy Magyarországnak jelenleg nincs az újrahasznosítást szem előtt tartó nyíltadat-portálja.

A nyíltadat-megközelítés térnyerése ellenére a PSI-irányelv és – ezzel összhangban a Közadat tv. és vélhetően számos más nemzeti PSI-szabályozás – jelenleg semmilyen szabályt nem tartalmaz a közadatok újrahasznosítási célú, proaktív nyilvánosságra hozataláról. Az Open Data-megközelítés alapján ideálisnak tartott, nagy mennyiségű, ingyenesen hozzáférhető, újrahasznosítható adatokat tartalmazó számos nyíltadat-portál, és különösen a kozadat.hu weboldal, mintha a két szabályrendszer, az információszabadság és a közadat-újrahasznosítási rezsím között „lebegnének”.

### 4.3. A PSI-irányelv felülvizsgálata

Az imént felsorolt ellentmondásokra, a nyíltadat-politika célkitűzesei és a hatályos PSI-szabályozás közötti viszonylag nagy rés áthidalására legalább részben választ kíván adni a PSI-irányelv felülvizsgálata során készített módosítási javaslat,<sup>186</sup> amelyet széles körű konzultáció és egy igen részletes helyzetértékelő tanulmány<sup>187</sup> alapozott meg. A módosítások kiindulópontjaként a Bizottság megállapította, hogy „a közadatokról szóló irányelv összességében jól működik”, de számos ponton kisebb-nagyobb módosításra szorul annak érdekében, hogy a közadatok újrahasznosításában rejlő potenciál teljes mértékben kiaknázható legyen.<sup>188</sup>

A Bizottság eredetileg négy, végeredményben öt különböző forgatókönyv lehetséges hatásait vizsgálta: 1) a viszonyítási alapot biztosító alapforgatókönyvét, amely a jelenlegi megközelítés változatlan formájú továbbélését jelentené; 2) a meglévő uniós szabályrendszer megszüntetésének (az irányelv hatályon kívül helyezésének) lehetőségét; 3) kizárólag puha jogi intézkedések elfogadását; 4) a PSI-irányelv módosítását puha jogi intézkedésekkel kiegészítő megoldás lehetőségét, és ezen belül is egy a) nagyobb intenzitású és egy b) enyhébb szabályozási megoldás alkalmazását. A hatásvizsgálat eredményeként végül a legutóbbi megoldás mellett döntött a Bizottság.<sup>189</sup>

A javaslatcsomagot elemezve arra jutunk, hogy a csomagnak a „puhább” részei mellett igen „markáns” elemei is vannak, igaz, a hosszas jogalkotási folyamat során a végleges szövegezés még sokat változhat.

186 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018.

187 Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. A jelentést a Deloitte, az Open Evidence, a Wik Consult, a Time Lex, a Spark és a Lisbon Council alkotta konzorcium készítette (SMART 2017/0061), elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45328d2e-4834-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en> (2018.05.10.)

188 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 6.

189 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 8.

### 4.3.1. Közvéllalkozások által kezelt adatok

A Bizottság mindenekelőtt kiterjeszteni a PSI-irányelv hatályát a (tágra értett) közigazgatási (a magyar átültetés során: közfeladatot ellátó) szerveken túl a „közvéllalkozásokra” is, például a közműszolgáltatókra, közlekedési vállalatokra, postai szolgáltatókra, amennyiben azok megfelelnek a tervezett módosítás szerinti fogalomnak. Eszerint közvéllalkozás az „olyan vállalkozás, amely felett közigazgatási szervek közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak tulajdonjoguk, pénzügyi részesedésük vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.”<sup>190</sup> A hatály alól kivétel képeznének a közvéllalkozások olyan dokumentumai, amelyek előállítására „kívül esik a törvények vagy a tagállam más kötelező erejű rendelkezései által meghatározott általános érdekű szolgáltatásokon.”<sup>191</sup>

Ugyanakkor a közvéllalkozások kötelezettségei tekintetében jóval enyhébb szabályokat tervez a Bizottság alkalmazni. Az első és legfontosabb, hogy a Bizottság javaslata alapján a kezelésükben lévő adatokat nem kell kötelezően megnyitni az újrahasznosítás előtt, ez az adott szerv vezetőjének döntésén múlik; és ha így is dönt, a kérelem elbírálására vonatkozó szabályok (különösen a határidők) sem kötik e közvéllalkozásokat.<sup>192</sup> Emellett a közvéllalkozásokra vonatkozó díjazási rendszer nem a határkölség-alapú, hanem lehetőség van – egy észszerű megtérüléssel együtt – a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának, terjesztésének és anonimizálásának valós költségeit is figyelembe venni, ezt azonban a díj nem haladhatja meg.<sup>193</sup> Egyebekben ugyanakkor a PSI szabályrendszere lenne irányadó az említett vállalkozások által kezelt, közfeladataikkal összefüggő adataik tekintetében is.

### 4.3.2. Kutatási adatok

Egy másik jelentős, szintén a szabályozás hatálykiterjesztésére irányuló javaslat a kutatási adatok hozzáférhetőségét érinti. Ez eleve érzékeny kérdés, ahol a nyílt hozzáférés és szabad kultúra eszméje ütközik össze a szerzői jogi védelem és a jogos gazdasági érdekek, valamint az innováció elősegítésének kérdésével. Összességében sok bírálat éri a tudományos kutatás jelenlegi rendszerét, amely sokszor inkább a nagy kiadvállalatoknak, mintsem a szerzők vagy a nagyközönség érdekeinek kedvez. A „nyílt tudomány”-megközelítés az EU közpolitikájában is jelentős szerepet játszik.<sup>194</sup>

Ebbe a parázs vitákat kiváltó viszonyrendszerbe „nyúlna bele” a Bizottság javaslata alapján a PSI-irányelv, igaz, nagyon óvatos lépésekkel. A tervezett definíció szerint a kutatási adatok „olyan digitális formátumú – a tudományos publikációktól eltérő – dokumentumok, amelyeket tudományos kutatási tevékenység keretében gyűjtenek vagy állítanak elő, és amelyeket kutatás során bizonyítékként használnak, vagy amelyek a kutatási közösség ál-

190 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 25. [Az irányelv tervezett 2. cikk (3) bekezdése].

191 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 23. [Az irányelv tervezett 1. cikk (2) bekezdés b) pontja].

192 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 9, 28. [Az irányelv tervezett 4. cikk (5) bekezdés a) pontja].

193 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 30.

194 Ld. pl. Open innovation, Open Science, Open to the World – a vision for Europe, European Commission, 2016. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3213b335-1cbc-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (2018.04.15.).

talában a kutatási megállapítások és eredmények validálásához szükségesként fogad el<sup>195</sup>, azaz a szabályozás inkább a nyers dokumentumokra (adatokra), nem pedig a késztermék publikációkra vonatkozna.

A tervezet szerint „a tagállamok a közfinanszírozású kutatási adatok nyílt hozzáférését célzó nemzeti szakpolitikák [...] elfogadásával és releváns fellépésekkel támogatják a kutatási adatok hozzáférhetőségét”, amely szakpolitikák címzettjei a kutatást végző és a kutatást finanszírozó szervezetek.<sup>196</sup> Ezt a soft law jellegű szakaszt kiegészítené a következő bekezdés, amely első olvasatra határozottabb szabályt tartalmaz. Eszerint a „kutatási adatoknak kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célokból újrafelhasználhatónak kell lenniük a III. és IV. fejezetben meghatározott feltételek szerint, amennyiben ezek az adatok közfinanszírozásúak, és amikor azokhoz intézményi vagy tematikus adattárakon keresztül biztosítanak hozzáférést.” Kissé homályos az irányelvtervezet azon megfogalmazása, miszerint „figyelembe kell venni a jogos kereskedelmi érdekeket és a korábbi szellemi tulajdon-jogokat,” majd külön is megerősíti, hogy a rendelkezés nem érinti a harmadik személyek fennálló szellemi tulajdonjogait. A szellemi tulajdon-korlát még elvben érthető, és többé-kevésbé objektíven meg is állapítható, de az a tervezetből nem derül ki, hogy mi minősülhetne „jogos kereskedelmi érdeknek”, egyáltalán felmerülhet-e ilyen közpénzekből finanszírozott kutatások során, illetve hogy ki dönt ennek fennállásáról, és hogy ez vajon megakadályozza, vagy csak bizonyos feltételekhez köti-e az újrahaznosítást.

Összességében, figyelembe véve a normaszöveg-tervezethez fűzött magyarázatokat is, úgy tűnik, hogy a tervezet – kissé pontatlannak tűnő szóhasználattal – azt kívánja elérni, hogy amennyiben a kutatási adatok (ide nem értve a publikációkat) a tagállami jog alapján intézményi vagy tematikus adattárakon keresztül hozzáférhetőek, úgy azok újrahaznosítás céljából is legyenek hozzáférhetőek, méghozzá a közadat-újrahaznosítás szabályozási rezsimje alatt.<sup>197</sup> Az is egyértelmű a szövegezésből – és logikusan következik is a közadatok újrahaznosítására vonatkozó szabályozás egészének rendszeréből – hogy kizárólag a közpénzekből finanszírozott kutatási adatokról van szó, a vállalkozások K+F-tevékenységét a tervezet semmilyen módon nem érinti.

### 4.3.3. A díjazásra vonatkozó módosítások

A javaslat változtatásokat kezdeményez a díjazási rezsim tekintetében is. Ez kifejezetten érzékeny kérdés, amely már a PSI-irányelv 2003-as elfogadása körül is éles viták tárgya volt,<sup>198</sup> és amely területen a 2013-as módosítás jelentős előrelépést tett: utóbbi lényege az volt, hogy a tényleges költségen alapuló díjazás helyett főszabállyá tette a határkölség-alapú díjszámítást, igaz, jelentős kivételeket is megfogalmazva.<sup>199</sup>

195 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 26. [Az irányelv tervezett 2. cikk (7) bekezdése].

196 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 32. [Az irányelv tervezett 10. cikk (1) bekezdése].

197 A dokumentum így fogalmaz: „...a javaslat a kutatási adatok törvényes újrafelhasználhatóságának biztosítására korlátozódik, azon belül is csak azon kutatási adatokéra, amelyeket a nemzeti jog szerinti kötelezettségekből vagy a kutatásfinanszírozó szervekkel kötött megállapodásokból eredően már nyíltan hozzáférhetővé tettek.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 4.

198 PAS – DE VUYST 2004, 5.

199 Részletesen ld. erről a 3.5.2. fejezet.

A javaslat továbbmegy ezen az úton, és *expressis verbis* bekerülne a jogszabályszövegbe, hogy a közadatok újrahazsnosítása díjmentes is lehet. Ez csak szimbolikus változtatás lenne, mivel a PSI-irányelv most hatályos szövege sem zárja ki ennek lehetőségét,<sup>200</sup> és a tagállamok gyakran éltek is vele. Mégis, egyértelmű reagálásnak tűnik az Open Data-mozgalom célkitűzésire, miszerint a közadatok lehetőség szerint ingyenesen legyenek elérhetők.

Másodsor, és ez már elvben jelentősebb módosítás lenne, a valós költségalapú díjazási lehetőség alól kikerülnének azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyek tekintetében az érintett közintézmény számára a tagállami jog előírja, hogy a gyűjtéssel, előállítással, feldolgozással és terjesztéssel összefüggő költségek jelentős részét saját bevételből fedezze. Ezen szervek számára tehát csak a határkölség-alapú díjazást engedné az irányelv. Ugyanakkor a tervezet szerint továbbra is valós költségalapon számolhatnak azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyekre úgy általában – és nem a konkrét adatok tekintetében – a tagállami jog jelentős önfinanszírozási kényszert ír elő.<sup>201</sup>

Végül a javaslat egy új elemet is figyelembe enged venni a költségek kalkulálásakor: ez pedig az üzleti titok és személyes adatok védelme érdekében tett anonimizálás költsége. Amennyiben az adott szerv csak határkölség alapján kalkulálhatja a díjazást, úgy ez az anonimizálásnál is csak a határkölséget jelenti, míg a tényleges költségelemek figyelembevétele során ezen műveletnél is a tényleges költségek irányadók.<sup>202</sup>

Összességében e változtatások nem túl nagy lépések az ingyenesség felé, érdemben csak azon szervek helyzete változik, amelyeknél a tagállami jog kifejezetten az adatokkal kapcsolatban ír elő önfinanszírozást. Emellett azonban az anonimizálás költségeinek elismerésével egy kis lépést hátra is tenne a jogalkotó. E változtatásokkal a magam részéről egyetértek, mivel a jogintézmény akkor tud működni, ha figyelembe vesszük a közfeladatot ellátó szervek érdekeit is, és sok esetben a kereskedelmi hasznosítás céljából történő újrahazsnosítás érdekében maguk az adatigénylők is szívesen vállalnak egy elviselhetően alacsony díjazást.

#### 4.3.4. *Dinamikus adatokhoz való hozzáférés*

A javaslat főbb irányait tekintve az egyik leginkább előremutató, a Big Data-jelenségre érdemben reagáló témakör a dinamikus adatokhoz való, API-n keresztül történő hozzáférés szabályozási tervezete. Valóban számos olyan eset van – gondoljunk a meteorológiai adatokra vagy a valós idejű közlekedési adatokra – amikor az adatokban rejlő potenciál csak azonnali, rendszeres és garantált hozzáférés mellett biztosítható. Ezen igény mentén lehet talán a leglátványosabban elhatárolni a közadat-újrahazsnosítás és az alkotmányos kontroll céljából történő hozzáférés közötti különbséget is.

A javaslat a fenti célkitűzést a formátumokról szóló 5. cikk kiegészítésével kívánná elérni. Az új (4) bekezdés szerint a „közigazgatási szervek és a közzállalkozások a dinamikus adatokat közvetlenül azok összegyűjtése után, megfelelő felhasználói program interfészekon

200 A PSI-irányelv 6. cikk (1) bekezdése úgy kezdődik, hogy „[a]zokban az esetekben, amikor a dokumentumok további felhasználására díjat számolnak fel [...]”, ezt váltaná az a szövegezés, miszerint „[a] dokumentumok további felhasználása díjmentes, vagy [...]”

201 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 30. [Az irányelv tervezett 6. cikk (2) bekezdése].

202 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 30. [Az irányelv tervezett 6. cikk (1) és (3)–(4) bekezdése].



(API) keresztül további felhasználásra hozzáférhetővé teszik.” Ez így erős, kényszerítő erejű szabályként hangzik, a következő (5) bekezdés azonban felpuhítja. Eszerint amennyiben ez a tevékenység „meghaladná a közigazgatási szerv vagy közvállalkozás pénzügyi vagy technikai kapacitásait,” úgy a dokumentumokat „olyan időkereten belül kell hozzáférhetővé tenni, amely szükségtelenül nem akadályozza e dokumentumok gazdasági potenciáljának kiaknázását.”<sup>203</sup> Dinamikus adatnak minősülnek az olyan „elektronikus formátumú dokumentumok, amelyeken gyakori vagy valós idejű frissítéseket végeznek”.<sup>204</sup>

A tervezett ötödik bekezdés értelmezése egészen széles skálán mozoghat, de annyi bizonyos, hogy a gyorsan avuló, meghatározott idő elteltével teljesen elértéktelenedő adatok esetében – és például a meteorológiai adatok vagy egyes közlekedési adatok, menetrendek stb. területén egyértelműen ez a helyzet – az irányelv lényegében köteleznék a tagállamokat az azonnali, API-n keresztül történő elérhetővé tételre. Bár maga a bizottsági javaslat is „puha” kötelezettségként hivatkozik e szabályokra,<sup>205</sup> álláspontunk szerint meglehetősen szigorú, az érintett szervezetek részéről akár jelentős fejlesztéseket megkívánó szabályról van szó, amely ugyanakkor nagyon is progresszív. Ezzel együtt e szabályokkal kapcsolatban várhatóan jelentős vitáknak lehetünk majd tanúi.

#### 4.3.5. Nagy értékű adatkészletek

Egy másik jelentős újítás az ún. nagy értékű adatkészletekre vonatkozó – keretjellegű – rendelkezések beiktatása lenne. Ezen adatkészletekre az irányelv kifejezetten előírná, hogy azok ingyenesen, géppel olvasható formában, API-kon keresztül kell hozzáférhetővé tenni úgy, hogy a további felhasználás feltételei összeegyeztethetők legyenek a nyílt szabvány-engedélyekre vonatkozó feltételekkel.<sup>206</sup>

A szabályozás keretjellegét az adja, hogy a nagy értékű adatkészletek tételes, felhatalmazáson alapuló jogi aktusban történő, tehát kötelezően alkalmazandó meghatározása a Bizottságra hárulna. A javaslat szerint az adatszettek kiválasztását a Bizottság – a potenciális társadalmi-gazdasági előnyöket, felhasználóik számát, az általuk elősegített bevételeket, valamint a más adatkészletekkel való kombinálhatóságukat figyelembe véve – költség-haszon elemzést követően végzi el. A Bizottság nemcsak az adatkészletek listáját állítaná össze, hanem a további szabályokat is megállapítana a felhasználás feltételei és az adatok és metaadatok formátuma és a közzétételük és terjesztésük technikai szabályaira nézve is.<sup>207</sup>

Véleményünk szerint a nagy értékű adatszettekkel kapcsolatos szabályozási javaslat szintén előremutató. Egyrészt részben feloldaná azt az ellentmondás, amit a nyíltadat-mozgalom célkitűzései (ingyenes, proaktív közzététel) és a jelenlegi PSI-szabályozás logikája (kérelemre, határköltségen alapuló díjazás mellett történő hozzáférés) között fennáll. Az irányelvtervezet ugyan a nagy értékű adatszettek esetén is „hozzáférhetővé tételről” beszél, a részletes feltételek meghatározása kapcsán azonban már „közzététel” szerepel a szövegben, ami vélhetően proaktív, igényléstől függetlenül történő közzétételt jelentene.

203 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 29.

204 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 26.

205 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 8.

206 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018, 35.

207 Uo.

Úgyszintén fontos eleme a szabályozásnak, hogy a Bizottságnak kellő körültekintés és jogszabályban rögzített szempontok figyelembevétele mellett kellene kiválasztania a nagy értékű adatkészleteket. Ezzel a szabályozás reagálna azokra a (részben) jogos kritikákra is, amelyek szerint a nyíltadat-portálokon történő közzététel során sokszor felesleges, nem létező piaci igényre „reagáló” adatszettek közzétételére is sor kerül, amelyeket valójában alig használnak.

#### **4.4. Értékelő gondolatok**

A PSI-irányelv módosítására tett javaslatnak vannak nagyon óvatos és kifejezetten előremutató elemei is. Két tendencia azonban bizonyosan látszik. Az egyik, hogy a szabályozás igyekszik reagálni a területet érintő két kihívásra, a Big Data-jelenségre, és az Open Data-megközelítésre, és az e fejezetben bemutatott hiányosságot pótolni igyekszik a nagy értékű adatkészletek kötelező ingyenes nyilvánosságra hozatalával, valamint ezekhez és a dinamikus adatokhoz történő, API-n keresztüli hozzáférés előírásával. A másik egyértelmű tendencia a szabályozás hatályának nagyon óvatos, de mégiscsak egyértelmű kiterjesztése egyrészt a közvállalkozások kezelésében lévő, valamint a kutatási adatokra. Az EU jogalkotása tehát egyértelműen előre lépne a közadatok újrahazsnosítása területén. Ezt az előrelépést ráadásul kiegészíthetik az európai adatgazdaság kiépítése érdekében tett lépések.

# 5. KITEKINTÉS – AZ EURÓPAI ADATGAZDASÁG FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSEI

Az eddigiekben részletesen áttekintettem a közadat-újrahasznosításra vonatkozó jogi kérdéseket. Látni kell azonban, hogy a Big Data- és az IoT- (Dolgok Internete) jelenség fényében az adatok feletti rendelkezési jog, az adatvagyon felhasználásának jogi kérdései általában is – azaz a közadatok újrahasznosításától függetlenül – igen érdekesek. E fejezet célja, hogy a közadat-újrahasznosítás szabályozását egy szélesebb, átfogóbb európai és magyar közpolitikai perspektívából közelítse meg.

## 5.1. Az adatgazdaság fejlesztése mint európai célkitűzés

Az EU az adatgazdaság fejlesztését olyan átfogó célként határozza meg, amelynek érdekében több területen is jogi lépéseket javasol. A 2010-es évek közepétől kezdődően több, az Európai Bizottság megrendelésére készült tanulmány is foglalkozott e kérdéssel.<sup>208</sup>

A Bizottság oldaláról a témakör legújabb és legfontosabb dokumentuma kétségtelenül az európai adatgazdaság kiépítéséről szóló közlemény,<sup>209</sup> amely 2017 januárjában jelent meg. A dokumentum elvi kiindulópontjai szerint „az adatközpontú átalakulás fokozatosan kiterjed a gazdaságra és a társadalomra,” és még csak most kezd világossá válni, hogy a keletkező rengeteg adat pontosan milyen célokra használható fel. Ugyanakkor az adatok felhasználásában rejlő potenciál csak akkor aknázható ki, ha biztosított az azokhoz való széles körű hozzáférés.<sup>210</sup>

A meglévő jogi keretek közül kiemelendő a személyes adatok védelmét biztosító általános adatvédelmi rendelet, a GDPR, amely az elmúlt években olyan figyelmet kapott, amit talán európai jogszabály még sohasem. A Bizottság közleménye többször is hangsúlyozza: minden megállapítása azzal a megkötéssel értendő, hogy a személyes adatok tekintetében a GDPR szabályozása irányadó, amely – elvben – biztosítja az EU-szerte egységes szabályozási kereteket.<sup>211</sup> A további jogalkotási feladatok tehát elsősorban a nem személyes adatokra terjednének ki. Emellett is több meglévő szabályrendszert, különösen az adatbázisok

208 Összefoglalóan ld. EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b, 7–8.

209 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a.

210 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 4.

211 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 2–3., 10., 11.

jogairól szóló szabályokat, valamint az üzleti titokra vonatkozó szabályokat is hangsúlyosan figyelembe kell venni. Itt meg kell jegyezni, hogy míg előbbi egy kifejezetten régi, 1996-os szabályozáson alapul, addig az üzleti titok EU-szabályozása egészen új, egy 2016-ban elfogadott irányelven alapul, amelyet a tagállamoknak 2018 júniusáig kellett átültetniük a tagállami jogba.<sup>212</sup>

A közleményt széles körű konzultáció követte, majd – annak eredményeit is figyelembe véve – a Bizottság 2017 szeptemberében rendeletalkotásra tett javaslatot a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről.<sup>213</sup> A jogforrási forma önmagában is figyelemre méltó: az egységes szabályozás érdekében – hasonlóan az adatvédelem területéhez – az EU minden tagállamában közvetlenül alkalmazandó rendeletet kíván alkotni e témakörben, amely eleve kizárná az EU-jog esetleges különböző átültetéséből eredő különbségeket.

Az alábbiakban a Bizottság közleményét, a tervezett jogalkotási lépéseket és az egyéb, témába vágó forrásokat tematikusan, az intézkedések várható irányainak megfelelően elemzem.

## 5.2. Az intézkedések várható irányai

### 5.2.1. Az adatok szabad áramlásának biztosítása

Az egyik legelső, elvi szintűnek is tekinthető kérdés az adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának biztosítása. Ez logikusan következik a négy alapszabadság, a tőke, az áruk és szolgáltatások, valamint a személyek szabad áramlásának követelményéből, és a személyes adatok területén az EU joga ezt egyértelműen ki is mondja mind az elsődleges,<sup>214</sup> mind a másodlagos joganyagban.<sup>215</sup> Azaz az elv a GDPR-ben is megjelenik, igaz azzal, hogy a „személyes adatok Unión belüli szabad áramlása nem korlátozható vagy tiltható meg a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelmével összefüggő okokból.”<sup>216</sup> Ez azt jelenti, hogy a tagállami adatvédelmi szabályozás nem lehet olyan (szigorúbb), ami megakadályozza a személyes adatok szabad áramlását, de nem jelenti azt, hogy más érdekek mentén elviekben ne lehetne ezt korlátozni – a GDPR több esetben maga enged eltérő tagállami szabályozást. A nem személyes adatok területén azonban az adatok szabad áramlásának elve ilyen direkt módon nem jelenik meg jogi követelményként, és a Bizottság hivatkozott közleménye többször hivatkozik olyan, kormányzati vagy pénzügyi adatokat érintő adatlokalizációs tendenciákra,<sup>217</sup> amelyekkel szemben jogalkotással lenne érdemes fellépni.

212 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 11.

213 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b.

214 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés: 16. cikk.

215 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 8.

216 GDPR 1. cikk (3) bekezdés.

217 „Az adatok helyének korlátozása származhat olyan jogi szabályokból vagy közigazgatási iránymutatásokból és gyakorlatokból, amelyek előírják, hogy az adatok [akár magántulajdonban lévő, akár nyilvános adatok] elektronikus formátumban történő tárolása vagy feldolgozása egy adott földrajzi területre vagy joghatóságra korlátozódjék.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 6–7.

A Bizottság rendelettervezete már a címében is mutatja e kérdéskör jelentőségét. A preambulum tervezett (1) bekezdése kifejezetten rögzíti is, hogy e követelmény a személyes adatok területén meglévő kötelezettség „párja” kíván lenni a nem személyes adatok területén. A normaszöveg egyértelműen és kifejezetten megtiltaná (12 hónapos határidőt adva) az adattárolás és egyéb adatkezelés helyszínének korlátozását, egy fontos esetet kivéve: a közbiztonsági indokok alapján történő korlátozást. A jogszabály ezt kétirányú notifikációs kötelezettséggel is kiegészítené. A tagállamok egyrészt értesítik a Bizottságot valamilyeni adatlokalizációs követelménnyel kapcsolatos jogiaktus-tervezetről,<sup>218</sup> másrészt online információs ponton keresztül tájékoztatják a meglévő korlátozásokról az EU polgárait.<sup>219</sup>

### 5.2.2. Adathozzáférés

Az adatgazdaság kiépítéséről szóló közlemény részletesen foglalkozik az egyik legizgalmasabb kérdéssel, az adatokhoz való hozzáférés kérdésével. A kívánatos jogi szabályozás alapján itt is hangsúlyosan meg kell különböztetni a személyes és nem személyes adatokat, ez azonban sok esetben korántsem egyszerű feladat (sem a megkülönböztetés, sem a személyes adatok tényleges anonimizálása), így gyakran előfordulhat olyan helyzet, amelynek során személyes és nem személyes adatok felhasználására egyaránt igény mutatkozik.<sup>220</sup> Ennek feloldására azonban a közlemény sem kínál megoldást, csak deklarálja a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályozás betartását.

Érdekes a közlemény által „nyers gépi adatoknak nevezett” adatok jogi megítélése. Erre a közlemény szerint sem a személyes adatok védelme, sem az adatbázisok jogi oltalma nem terjed ki, és a vállalkozásoknak azért is intézkedéseket kell hozniuk, hogy ezek üzleti titoknak minősüljenek.<sup>221</sup> Ezzel alapvetően egyet lehet érteni, de meg kell jegyezni, hogy – az üzleti titokról szóló irányelv<sup>222</sup> üzleti titok fogalma alapján<sup>223</sup> – ilyen intézkedéseket egyáltalán nem nehéz hozni, alapvető adatbiztonsági intézkedésekkel könnyedén megoldható, hogy a piaci szereplők jogszerűen üzleti titoknak tekintsék a számukra fontos nyers adatokat. Az azonban kétségtelenül igaz, hogy azon adatok, amelyekkel az adott szerv nem kíván különösebben foglalkozni, a saját folyamatai, szolgáltatásai során nem hasznosítja azokat, vagy – és az IoT

218 Ebbe a jogszabályokon kívül más „közigazgatási rendelkezések” is beletartoznak.

219 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b, 19. (4 cikk tervezett szövege) Mivel az adatlokalizációs törekvések – a Bizottság meglátása szerint – sokszor abból a félelemből táplálkoznak, hogy bizonyos adatok a tagállami hatóságok számára nem, vagy nehezebben lesznek elérhetőek, a rendelettervezet ezt a kérdést is kezelni igyekszik. [Ld. EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b, 15, 20–21. (5. és 7. cikk tervezett szövege).]

220 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 10.

221 EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 11.

222 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemlről (a továbbiakban: Üzleti titok irányelv).

223 „Üzleti titok”: az alábbi követelmények mindegyikének megfelelő információ: a) titkos abban az értelemben, hogy – mint egységes egész vagy mint elemek egy adott pontos konfigurációban összeállított összessége – általában nem ismert, illetve nem könnyen hozzáférhető az általában ilyen jellegű információval foglalkozó körökhöz tartozó személyek számára; b) titkossága folytán kereskedelmi értékkel bír; c) titokban tartása érdekében az információ feletti ellenőrzést jogszerűen gyakorló személy a körülmények figyelembevételével elvárható lépéseket megtette. (Üzleti titok irányelv, 2. cikk 1. pont).

világában ez nem lesz kivételes – az adatok csak mintegy „melléktermékként” keletkeznek, vélhetően nem tartoznak az üzleti titok fogalmának hatálya alá.

A Bizottság mindenesetre olyan intézkedéseket javasol, amelyek javítják az anonimizált gépi adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, könnyíti ezek piaci szereplők általi megosztását, biztosítva ugyanakkor a beruházások és eszközök védelmét is, védve ezáltal a termékfejlesztésbe beruházók érdekeit (biztosítva a megtérülés lehetőségét).<sup>224</sup>

Ezen javaslatokhoz két észrevétel tehető. Az egyik az, hogy ez a megközelítés nagyon hasonlít a 90-es években elindult hírközlési liberalizáció során hangoztatott érvekhez (hozzáférés és beruházásvédelem egyensúlya), azaz joggal mondhatjuk, hogy elindulni látszik egy adatliberalizációs folyamat. Ennek sikere persze kérdéses, mindenesetre a hírközlési liberalizáció is több évtized alatt hozott eredményt.<sup>225</sup>

A másik észrevétel, hogy a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szabályozás innen nézve nem más, mint ennek a hozzáférésnek a garantálása a közadatok tekintetében. Ez azért is érdekes, mert egy működő közadat-újrahasznosítási piac tanulságai jó alapot szolgáltathatnak az esetleges jövőbeni szabályozási lépések kialakításához.

Tekintve, hogy jelenleg a nagy technológiai vállalatok jelentős mértékben a bizalmasan kezelt adataikra építik üzleti stratégiájukat, a hozzáféréssel kapcsolatos kérdések bizonyosan kifejezetten érzékeny kérdések lesznek. A Bizottság közleménye is alapvetően olyan intézkedéseket javasol, amelyek csak ösztönzik a vállalatokat az adatok megosztására, de általános kötelezésről nincsen szó.<sup>226</sup> Ezzel összhangban a rendelettervezet egyáltalán nem is tartalmaz normaszöveg-javaslatot e területen.

### 5.2.3. Adathordozhatóság és interoperabilitás

Ugyancsak izgalmas kérdés a különböző adatbázisok közötti átjárhatóság biztosítása, ideértve azt is, hogy a rendszerek képesek legyenek egymással kommunikálni, akár részben összekapcsolódni, és azt is, hogy az adatok jogosultja képes legyen az adatait meghatározott struktúrában az egyik rendszerből a másikba átvinni. A szolgáltatóváltást megkönnyítő adathordozhatóság koncepciója mögött ugyancsak nem nehéz felfedezni a hírközlési jog számhordozhatósággal kapcsolatos követelményét.

Az adathordozhatósághoz való jogot a személyes adatok területén a GDPR bizonyos feltételek esetén érintetti jogként biztosítja.<sup>227</sup> Ez valóban a szolgáltatóváltást hivatott megkönnyíteni (nem is nagyon titkoltan a nagy technológiai vállalatok piacán), segítve egy-egy új szereplő piacra lépését is, azaz szemléletében legalább annyira versenyjogias intézkedés, mint amennyire adatvédelmi (az adatok feletti kontroll biztosításával). Ugyanakkor, tapasztalatom szerint, e szabály gyakorlati érvényesítése sok fejtörést okoz a kisebb szer-

224 A közlemény kiegészíti mindezt a bizalmas adatok megfelelő védelmével. EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 13.

225 E párhuzam, amint arra a 3.7.2. fejezetben is utalok, régen megjelent egyébként a jogirodalomban is, ld. pl. BLAKEMORE – CRAGLIA 2006, 15.

226 Ilyenek például az adatok azonosítására és cseréjére szolgáló technikai megoldások kidolgozása, szerződéses kitételekre vonatkozó mintaszabályok, az adat-előállítók jogainak megerősítése, díjazással kapcsolatos iránymutatások. Kötelezővé tett hozzáférést csak közérdekű vagy tudományos célból tartaná a Bizottság megfontolandónak.

227 GDPR 20. cikk.

vezeteknek. Átütő és széles körű változást az adatok tárolásának módjában e szabály ez idáig valószínűleg nem hozott.

A Bizottság közleménye is óvatosan fogalmaz (és óvatos lépéseket is javasol) e kérdés-sel kapcsolatban, mivel „az adatok hordozhatóságának megvalósítására vonatkozó követel-mények műszakilag megterhelőek és költségesek lehetnek, mivel [jelenleg] az ugyanazt a szolgáltatás kínáló különböző szolgáltatók eltérő módon tárolhatják az adatokat.”<sup>228</sup>

A rendelet-tervezet megközelítése viszonylag óvatos az adathordozhatósággal kap-csolatban, ami egyrészt a fentiek alapján érthető, másrészt azonban a személyes adatokkal kapcsolatos adathordozhatóság – elvben – szigorú szabályozásához képest talán meglepő. A Rendelet-tervezet először csak az önszabályozás előtt nyitna utat, de azzal, hogy a Bi-zottság két év elteltével ellenőrizné ezek létrejöttét, azaz némi nyomás nehezedne az ipar-ágra, hogy foglalkozzon a kérdéssel. A rendelet-tervezet 6. cikke tulajdonképpen arról szól, hogy a Bizottság ösztönözné olyan uniós szintű magatartási kódexek kialakítását, amelyek részletes iránymutatásokat tartalmaznak a szolgáltatók adathordozhatósági szerződési fel-tételeiről. Ezek közül egy fontos pontot érdemes kiemelni: az adathordozhatóság kiterjedne az adatok adott igénybevevő általi „visszavételére” is, és a magatartási kódex kitérne azokra a garanciákra is, amelyek az adatokhoz való hozzáférést garantálják a szolgáltató csődje esetén – ez sok esetben legalább annyira fontos kérdés egy felhőszolgáltatás igénybevétele esetén, mint a szolgáltatóváltás.

### 5.3. Összegző gondolatok

Az eddigiekből kitűnik, hogy az Európai Unió reagálni kíván az új technológiákra, az adatok-ban rejlő gazdasági és társadalmi potenciál kiaknázása érdekében, és a közadatokat újrahasz-nosítása mellett tágabb kontextusban is elkezdett foglalkozni az adatok feletti rendelkezési jog és az adatvagyon hasznosítás szabályozási kérdéseivel. A jelenleg előkészítő jellegű dokumentumokat hamarosan tényleges joganyag követheti. A közadat-újrahasznosításra vonatkozó szabályozás ezen átfogó célokkal tökéletesen összhangban áll, tulajdonképpen arról van szó, hogy a közadat-újrahasznosítás területén a szabályozás jóval túl tud mutatni az e fejezetben tárgyalt tervezetekhez képest, amelynek alapja a közadatokhoz történő, már meglévő, alapvetően alkotmányos alapokon kialakult hozzáférési jog. Ennek egy az egyben történő átültetése az üzleti szférára nem célszerű, de a közadat-újrahasznosítás gyakorlata (ideértve a szerződéses gyakorlatot és a hatósági/bírósági joggyakorlatot is) jó gyakorlatként szolgálhat a közadatnak (és személyes adatnak) nem minősülő adatok felhasználása tekintetében is.

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány a közadatok újrahasonosításával kapcsolatos elvi kiindulópontokkal, a tételesjogi szabályozás elemzésével és a téma tágabb kontextusba helyezésével kapcsolatos kutatási eredményeket foglalja össze.

A bevezető jellegű fejezetben igyekeztem rámutatni a témakör jelentőségére: a technológiai fejlődés az adatok sosem látott felértékelődéséhez vezet, amelynek következtében érdemes az adatokra erőforrásként tekinteni. Ez a közszféra adataira is teljes egészében igaz, számos kutatás rámutat a közadatok újrahasonosításában rejlő lehetőségekre, igaz, ennek tényleges megvalósítása során sok olyan kihívással kell szembenézni, amely miatt a tényleges szabályozás kellő körültekintést igényel.

A közadatok újrahasonosítására vonatkozó európai szabályozás szemmel láthatóan megelőzte a korát. Maga az irányelv is igen óvatos, kis lépéseket elváró szabályrendszer volt 2003-ban, aminek az ismertsége alacsony, az implementációja, és a tagállamokon belüli tényleges végrehajtása – egy-két kivételtől eltekintve – pedig egy jó évtizedig kifejezetten nehézkes volt. A helyzet azonban az elmúlt néhány évben jelentősen megváltozott. Az irányelv 2013-as felülvizsgálata fontos előrelépésnek tekinthető, ráadásul minden tagállam implementálta is a módosított irányelvet.

Big Data jelenség körül kialakult „felhajtás”, a nyílt kormányzás és ezzel összefüggésben a nyíltadat-politika egyre szélesebb körű elterjedése összességében a közadatokhoz való hozzáféréstől szóló diskurzus fellendülését hozta el, elsősorban a különböző nyíltadat-portálok megjelenésével. A nyíltadat-portálok üzemeltetése, az adatkészletek ingyenes közzététele azonban önmagában a PSI-szabályrendszerből jelenleg nem következik, sokkal inkább egy-egy állam, de akár konkrét állami vagy helyi (önkormányzati) szerv policy típusú döntésén alapul. A szabályozás jövőbeli irányait látva ez az ellentmondás a jogalkotónak is feltűnt: a PSI-irányelv módosítására tett javaslatokat kifejezetten előremutatónak értékelhetjük.

A magyar tételesjogi szabályozás elemzése rámutatott a jogintézmény számos nehézségére, a formátum kérdéséről a díjazáson át az újrahasonosítás jogi természetével kapcsolatos kérdésekre. Mindezzel együtt azonban a magyar PSI-szabályozás színvonala önmagában megfelelő, a jogalkotó végül jól kezelte az információszabadsággal fennálló viszonyt, és helyesen határolta el a két jogintézményt egymástól.

Az elmúlt évek tendenciáiból, különösen a nyíltadat-portálok megjelenéséből azonban Magyarország – ha hihetünk az European Data Portal elemzésének<sup>229</sup> – mégiscsak kimagaslóan látszik. Az adattartalma alapján egyértelmű, hogy a nyíltadat-portálunk, a [kozadat.hu](http://kozadat.hu) sokkal inkább az információszabadságot, mintsem a közadatok újrahasonosítását szol-



gálja. Emellett pedig hiába a jó minőségű törvényalkotás, ha annak tényleges végrehajtása finoman szólva is akadozik, a Közadat tv. felhatalmazása alapján szükséges végrehajtási rendeletek megalkotása továbbra is várat magára. Amennyiben e területen nem történik gyors előrelépés, a közadatok újrahazsnosításában rejlő potenciálra könnyen eltékozolt lehetőségként tekinthetünk.

Jelentős előrelépésre lenne szükség, amely során jogalkotási feladatok (végrehajtási rendeletek megalkotása) mellett megfontolandó lenne vagy a NAIH feladat- és hatásköreinek egyértelmű kiterjesztése a közadat-újrahazsnosítással kapcsolatos szabályozás felügyeletére (ideértve azokat a soft-law jellegű eszközöket is, amelyeket a NAIH ma is alkalmaz az adatvédelem és az információszabadság területén), vagy egy, a közadat-újrahazsnosításra dedikált kormányzati szerv létrehozása, amely egy olyan, nem felügyeleti szerv lehetne, amely az intézmény ismertségét, előmozdítását hivatott segíteni.

Végül, ha kitekintünk a közadat-újrahazsnosítás szabályozásából, akkor azt látjuk, hogy Európa-szerte egyre erősebben merül fel úgy általában is az adatok feletti rendelkezés és azok használatának engedélyezési joga. Egyre inkább az látszik, hogy egységes szemlélettel, de különböző szabályozási eszközökkel kellene e kérdéseket kezelni. Kialakulhat – vagy legalábbis alaposan újragondolásra szorul – egy (régi-)új jogterület, az „adatjog” területe, amely a személyes és nem személyes, az állami szférában és az üzleti szférában keletkezett adatok jogi és biztonsági kérdését egységes problémaként kezeli.

Ennek a szemléletnek Magyarországon erős hagyományai vannak: 1992-ben Európában szinte egyedülálló és azóta többek által követett módon fogadott el a jogalkotó olyan szabályozást, amely a közérdekű adatok nyilvánosságát és a személyes adatok védelmét alapjogként, egymásra tekintettel és közös felügyelet alatt szabályozza.<sup>230</sup> Ezt azonban ki kell egészíteni egy erősen gazdasági szempontú megközelítéssel, és olyan szabályozási rezsimet kell kialakítani, amelyben a közadat-újrahazsnosítás és a sem személyes, sem közérdekű adatnak nem minősülő „nyers” üzleti adatok jogi helyzete, valamint a különböző, állami vagy kereskedelmi érdekből fennálló védelmi igény (minősített adat, döntés megalapozását szolgáló adat, üzleti titok, szerzői jogi védelem stb.), végül – és ez is hangsúlyos elem – a megfelelő információbiztonság biztosítása közös közpolitikai megfontolások és egymásra tekintettel kialakított alapelvek mentén, de persze különböző tételes jogi megoldásokkal szabályozott.

230 Ez a szemlélet természetesen a jogirodalomban is megjelent, leglátványosabb példája talán Majtényi 2006-os átfogó műve az információs alapjogokról (MAJTÉNYI 2006).

# FELHASZNÁLT FORRÁSOK

## JEGYZÉKE

### Jogsabályok

- 1) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 202, 07.06.2016
- 2) Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról
- 3) Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról
- 4) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
- 5) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről
- 6) 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
- 7) 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
- 8) 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
- 9) 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 10) 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
- 11) 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 12) 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
- 13) 2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről
- 14) 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről

## Szakirodalmi források

- 15) ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *JURA*, 10. évf. 1. sz. 5–17.
- 16) BALOGH Zsolt György (1998): *Jogi informatika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- 17) BENCsik András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 15. évf. 2. sz. 191–198.
- 18) BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA Max (2006): Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations, *The Information Society*, no. 1, 13–24. DOI:10.1080/01972240500388180
- 19) CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit (2006): *Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- 20) CUKIER, Kenneth – MAYER-SCHOENBERGER, Viktor (2013): The Rise of Big Data. How It's Changing the Way We Think About the World. *Foreign Affairs*, vol. 92. no. 3. [Elérhető: HeinOnline adatbázisból.]
- 21) CSERES-GERGELY Zsombor – CSORBA Gergely (2006): Közgazdasági gondolatok a közzsféra adataihoz való hozzáférésről. In EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET: *Hozzáférés a közzsféra adataihoz*, Eötvös Károly Intézet, Budapest. Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1485424331-hozzaferesakozszferaadataihoz.pdf> [2017.06.12.]
- 22) DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt (2017): Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja. a minősített adatok védelme. In CSINK Lóránt szerk.: *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Pázmány Press, Budapest, 205–226.
- 23) EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET (2006): *Hozzáférés a közzsféra adataihoz*. Budapest, Eötvös Károly Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1485424331-hozzaferesakozszferaadataihoz.pdf> [2017.06.12.]
- 24) FERENCZ Barnabás (2012): *Felhők a láthatáron – Közzadatok újrahasznosítása Magyarországon és az Európai Unióban*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kézirat (szakdolgozat).
- 25) GODA Szilárd (2011): Nyílt adat és nyílt kormányzat. *Információs társadalom*, 11. évf. 1–4. sz. 181–187.
- 26) HUIJBOOM, Noor – VAN DEN BROEK, Tijs (2011): Open Data: an international comparison of strategies, *European Journal of ePractice*, 2011. March/April, Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN046727.pdf> [2018.02.20.]
- 27) JANSSEN, Katleen (2012): *Open Government Data: right to information 2.0 or its rollback version?* ICRI Working Paper 8/2012. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2152566](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2152566) [2018.04.20.]
- 28) JANSSEN, Katleen – HUGELIER, Sara (2013): Open data as the standard for Europe? A critical analysis of the European Commission's proposal to amend the PSI Directive. *European Journal of Law and Technology*, Vol. 4, No. 3.
- 29) JANSSEN, Marijn – HOVEN, Jeroen van den (2015): Big and Open Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Informa-*

- tion Quarterly, Vol. 32. No. 4. 363–368. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.007> [2017.09.14., via ScienceDirect.]
- 30) KAISER Tamás (2015): Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 69–91.
  - 31) KERÉKES Zsuzsa: *State of play – az információszabadság Magyarországon 2015 őszén*, Infokommunikáció és jog, 2015/4, 137–142.
  - 32) LYCETT, Mark (2013): 'Datafication': making sense of (big) data in a complex world. *European Journal of Information Systems* no. 22. 381–386. Elérhető: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2Fejis.2013.10.pdf> [2018.07.26.]
  - 33) MARR, Bernard (2016): What Everyone Must Know About Industry 4.0, *Forbes*, June 20, 2016, Elérhető: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2016/06/20/what-everyone-must-know-about-industry-4-0/#40bc69d795f7> [2018.04.25.]
  - 34) MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok*. Complex, Budapest.
  - 35) MUNK Sándor – FLEINER Rita – MICSIK András – SIKOLYA Zsolt – NYÁRY Mihály (2014): Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 144–169.
  - 36) NAGY Judit (2017): *Az ipar 4.0 fogalma, összetevői és hatása az értéklánra*. 167. sz. műhelytanulmány, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3115/1/Nagy\\_167.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3115/1/Nagy_167.pdf) [2018.07.26.]
  - 37) PAS, Johan – DE VUYST, Bruno (2004): Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe. *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*, no. 2. Elérhető: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004\\_2/pasanddevuyst](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004_2/pasanddevuyst) [2017.11.02.]
  - 38) POLYÁK Gábor – PATAKI Gábor (2018): A személyes adatok értéke a Facebook–WhatsApp-összefonódás versenyjogi értékelésében. *Pro Futuro*, 1. sz. 131–147.
  - 39) RAPOLU, Bhoopathi (2016): *Internet Of Aircraft Things: An Industry Set To Be Transformed*. *AviationWeek.com* Jan 18, 2016. Elérhető: <http://aviationweek.com/connected-aerospace/internet-aircraft-things-industry-set-be-transformed> [2018.07.26.]
  - 40) RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statistikai Szemle*, 11–12. sz. 1070–1088.
  - 41) SZÁDECZKY Tamás (2014): *Információbiztonsági szabványok*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. (elektronikus kiadvány) Elérhető: [http://eiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/informaciobiztonsagi-szabvanyok.original.pdf](http://eiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/informaciobiztonsagi-szabvanyok.original.pdf) [2017.10.15.]
  - 42) SZÁDECZKY Tamás – SZŐKE Gergely László (2018): A bizalmasság és a nyilvánosság aktuális kihívásai az információbiztonság tükrében. *Pro Futuro*, 2. sz.
  - 43) SZOBOSZLAI Judit – MAJTÉNYI László – AMBRUS-LAKATOS Loránd – JÓRI András – CSERHÁTI Gábor – SZABÓ Máté (2007): *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*. Eötvös Károly Intézet, Budapest. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1480005184-adatvagyon20070521.pdf> [2017.06.12.]
  - 44) ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és jog*, 19. évf. 10. sz. 20–23.

- 45) ZŐDI Zsolt (2015): Elvek és valóság Európában: a PSI-irányelv érvényesülésének problémái (Miért nem szereti az európai közszféra megosztani az adatait a magánvállalkozásokkal?). In SÁRY Pál szerk.: *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc. 174–185.
- 46) ZUIDERWIJK, Anneke – JANSSEN, Marijn (2014): Barriers and Development Directions for the Publication and Usage of Open Data: A Socio-Technical View. In Gascó-Hernández, Mila eds.: *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, Springer. 115–135.

## További dokumentumok

- 47) 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 48) 2/2014. (I. 21.) AB határozat
- 49) BIG DATA REPORT (2016): Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights, Executive Office of the President, May 2016, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2016\\_0504\\_data\\_discrimination.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2016_0504_data_discrimination.pdf) [2017.12.05.]
- 50) EUROPEAN COMMISSION (2000): eEurope 2002 – An Information Society For All, Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira 19-20 June 2000, COM(2000) 330 final
- 51) EUROPEAN COMMISSION (2001): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – eEUROPE 2002: Creating a EU framework for the exploitation of public sector information [COM (2001) 607 final]
- 52) EUROPEAN COMMISSION (2002): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic And Social Committee and the Committee of the Regions – eEurope 2005: An information society for all, COM(2002) 263 final
- 53) EUROPEAN COMMISSION (2013): Commission Staff Working Document (Part I) – Accompanying the document „Report from the Commission – 30th Annual Report on monitoring the application of EU Law (2012)”, SWD(2013) 432 final
- 54) EUROPEAN DATA PORTAL (2015): Open Data Maturity in Europe 2015, [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_landscaping\\_insight\\_report\\_n1\\_-\\_final.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n1_-_final.pdf) [2018.05.05.]
- 55) EUROPEAN DATA PORTAL (2017): Open Data Maturity in Europe 2017, [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_landscaping\\_insight\\_report\\_n3\\_2017.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n3_2017.pdf) [2018.05.05.]
- 56) EURÓPAI BIZOTTSÁG (2010): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai Digitális Menetrend COM(2010) 245 végleges
- 57) EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói, COM(2011) 882 végleges

- 58) EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai adatgazdaság kiépítése, COM(2017) 9 final
- 59) EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b): Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről, COM(2017) 495 final
- 60) EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018): Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a közzféra információinak további felhasználásáról (átdolgozás), COM(2018) 234 final
- 61) EUROPEAN COMMISSION (1999): Public Sector Information: A Key Resource for Europe – Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM(1998) 585 final
- 62) ÍH.2017.14, Jogkódex adatbázis, HVG-ORAC. Az összefoglaló (ÍH) a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.21.419/2016/3-II. ítéletén alapul.
- 63) MSZ ISO/IEC 27001:2014 szabvány
- 64) NHIT (2016a): Megalapozó tanulmány a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér Könyvhöz, Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (Elektronikus kiadvány.) Elérhető: [http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher\\_konyv.zip#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse) [2017.06.10.]
- 65) NHIT (2016b): Fehér Könyv a nemzeti adatpolitikáról, Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (Elektronikus kiadvány.) Elérhető: [http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher\\_konyv.zip#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse) [2017.06.10.]

# A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Kelemen Dóra

## **Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-369-9 (elektronikus)