

Szőke Gergely László

INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSA: ELHATÁROLÁS ÉS KAPCSOLÓDÁSI PONTOK¹

*Freedom of Information and Re-use of Public Sector Information:
Differences and Common Points*

Dr. Szőke Gergely László adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport, szoke.gergely@ajk.pte.hu

Az információszabadság és a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szabályrendszer tárgya Magyarországon alapvetően azonos, így célszerű e két szabályrendszert egymásra tekintettel is elemezni. Ugyanakkor az is látható, hogy a szabályozás alapvető célkitűzései részben mégiscsak különböznek, így eltérő szabályozási megoldások is indokoltak. Ez a tanulmány e két jogintézmény összehasonlító elemzésére vállalkozik, bemutatja először az alkotmányos alapokat, majd végigmegy az adatigénylési eljárás lépésein, és annak lezárásán. Következtetésként megállapítható, hogy a számos kapcsolódási pont és az adatigénylési cél elhatárolási nehézségei miatt hasonló szerkezetű, részletszabályait tekintve fontos pontokon eltérő, de mégiscsak közös policy mentén kialakított, egymásra tekintettel történő szabályrendszer kialakítása indokolt.

KULCSSZAVAK:

adatigénylés, hozzáférés, közadatok formátuma, közadatokért fizetendő díj, újrahasznosítási megállapodás

The subject matter of the Freedom of Information (FOI) Law and the Law on the Re-use of Public Sector Information (PSI) is the same in Hungary. Thus, it is worth analysing the two regulatory regimes from each other's point of view. It is also clear, that the main purposes of the FOI and PSI regulation is different, so the existence of different provisions are justified. In this essay, the FOI

¹ 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 Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

and the PSI regimes are analysed, showing first the constitutional background and then studying step by step the data request procedure. As a consequence, it seems that common policy, common structure, but different detailed provisions are needed in order to properly regulate these legal institutions.

KEYWORDS:

data request, access, formats of PSI, charging for PSI, licence agreements

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az Európai Parlament és a Tanács 2003-ban fogadta el a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet,² az implementálás határidejének pedig 2005. július 1-ét adta meg. Magyarország – és több más állam³ – álláspontja az átültetéssel kapcsolatban alapvetően az volt, hogy a meglévő információszabadság-szabályozás, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint a 2005-ben elfogadott (és 2006. január 1-én hatályba lépett), az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény rendelkezései külön további jogalkotási lépés nélkül is olyan szabályozási környezetet eredményeznek, amely összhangban áll az irányelv célkitűzéseivel.⁴ Valójában, amint azt jelen tanulmánnyal igazolni igyekszem, a két jogintézmény közötti eltérés van annyira jelentős, hogy ez álláspontom szerint téves megközelítés volt. Ugyanakkor az a tény, hogy ezt több tagállamban is hasonlóan látták, valamint az, hogy a közadatok újrahasonosításának és az információszabadságnak a ma hatályos szabályozás szerint is azonos a tárgya (a közadat), és első ránézésre úgy tűnik, hogy van is „átjárás” a két szabályrendszer között, indokoltá teszi e két jogintézmény egymáshoz való viszonyának elemzését, az elhatárolási szempontok és a kapcsolódási pontok feltárását. E tanulmányban erre teszünk kísérletet.

Az elemzés elvégzéséhez előzetesen két szempontot indokolt rögzíteni:

- Az összehasonlítást a hatályos magyar jogi szabályozás, azaz az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) és a közadatok újrahasonosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Közadat tv.) rendelkezései alapján végezzük el. Az EU egyes tagállamaiban más-más tételesjogi szabályokkal lehet találkozni, az összevetésnek máshol talán más eredménye lenne. A jelenlegi hazai szabályozás tehát egyáltalán nem az egyetlen lehetséges szabályozása e két területnek, de álláspontom szerint mindkét területen alapvetően jó, a jogintézmény céljait elérni képes szabályrendszert találunk, a kapcsolódási pontok és elhatárolási szempontok jól kirajzolhatók.
- Az információszabadságnak és az Infotv. szerinti adatigénylésnek bő két és fél évtizedes alkotmánybíróági, felügyelőhatósági⁵ és rendes bírósági esetjoga van, a közadat-újrahasonosítás szabályozása azonban viszonylag új, és nagyrészt joggyakorlat nélküli. Így az összevetés nem egyszer szükségszerűen spekulatív,

² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (PSI irányelv)

³ SZOBOSZLAI et al. (2007): *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*. Budapest, Eötvös Károly Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1480005184-adatva-gyon20070521.pdf>. 28.

⁴ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény kifejezetten nevesítette is az irányelvnek való megfelelést.

⁵ Ideértve az adatvédelmi biztos 1995–2011 közötti, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2012-től tartó joggyakorlatát.

és mindenképp igaz, hogy az újabb szabályozási rezsimet, a közadat-újrashasznosítást „mérjük” a kiforrott információszabadság-szabályozáshoz.

A tanulmány során a két jogintézmény alapvető szabályait ismertnek veszem, és a tételes-jogi szabályok módszeres és részletes bemutatását mellőzzük. Elsősorban a különbségek, hasonlóságok és kapcsolódási pontok kiemelésére törekszünk, utalva ugyanakkor az adott rendelkezés jogszabályi helyére.

2. ELVI KIINDULÓPONTOK

2.1. A jogintézmény célja

Az információszabadság elvi kiindulópontját az államhatalom (és különösen a közpénz-költségek) társadalmi ellenőrzésének igénye adja. Történetileg a 18. századig vezethető vissza, a svéd „aktanyilvánosság” jogszabályba iktatása, illetve a felvilágosodás eszméi köré.⁶ 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 elemeként, illetve előfeltételeként jelenik meg az információszabadság.⁷

Az információszabadság elsődleges célcsoportja hagyományosan az öntudatos állampolgár, az oknyomozó újságíró,⁸ vagy éppen a politikai cselekvéshez információt gyűjtő aktivista. A főbb kérdések pedig nagyjából ilyen témák köré csoportosulnak: Mit csinálnak a hatalmon lévők? Mire, és miért arra költik a közpénzt? Miért az adott döntést hozták a döntéshozók? Illetve: mit tud rólam a hatalom, és azt mire használja?⁹

Az információszabadság tehát 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 végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami állam-berendezkedés 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.”¹⁰

⁶ MAJTÉNYI László (2006): *Az információszabadságok*. Budapest, Complex. 177.

⁷ MAJTÉNYI (2006): *i. m.* 207–208.

⁸ ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és jog*, 19. évf. 10. sz. 21.

⁹ Egyes államokban a saját (személyes) adatokkal kapcsolatos tájékozódást is az információszabadság körébe sorolják. MAJTÉNYI: *i. m.* 206. Magyarországon – és jellemzően Európa más államaiban is – ez sokkal inkább a személyes adatok védelméhez fűződő jog egyik fontos eleme.

¹⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat

A közadatok újrahasznosítása ezzel szemben a kezdetektől fogva gazdasági motiváltságú jogintézmény. Zódi Zsolt frappáns megfogalmazásában: a PSI-irányelv „*célkitűzése az volt, hogy a közzsférában közpénzen keletkező adatokat megnyissa mindenki, de elsősorban a magánvállalkozások felé, hogy ezek belőlük értéknövelt szolgáltatásokat fejlesszenek ki, ezzel munkahelyeket teremtvé, hozzájárulva a gazdasági növekedéshez, és – nem mellékesen – csökkentve az Amerikával szembeni digitális lemaradásunkat. Világos és egyszerű célok ezek.*”¹¹ Az információszabadságtól való „távolságtartást” jelzi egyébként az is, hogy az irányelv egyáltalán nem kívánt, és nem is alkotott új nyilvánosság-szabályokat, az továbbra is tagállami hatáskör. Csupán azt szabályozta, hogy ha az adatok egyébként nyilvánosak és újrahasznosításra is nyitottak,¹² akkor milyen feltételek mellett lehet azokhoz hozzáférni.

Az újrahasznosítás fogalmát a magyar jogban a Közadat tv. 4. § 8. pontja adja meg, eszerint 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 e fogalom alá akár a fenti, információszabadságot jellemző célok is besorolhatók, a hatályról szóló részben a Közadat tv. egyértelművé teszi, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok Infotv. szerinti igénylésére a Közadat tv. nem alkalmazható.¹³

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 történő tudományos kutatás végzése.

E célok persze részben átfedésben is lehetnek az információszabadság céljaival, 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 közpénz-felhasználások adatai könnyebben követhetők, áttekinthetőek, akkor tulajdonképpen újrahasznosítás történik, azaz nincs akadálya a Közadat tv. szerinti igénnyel fellépni, mindezt mégis „klasszikus” információszabadság-célokból. Az újságírói munka során is egyre gyakoribb tehát a nagymennyiségű adat elemzése, felhasználása (adatújságírás).

¹¹ ZÓDI Zsolt (2015): Elvek és valóság Európában: a PSI-irányelv érvényesülésének problémái (Miért nem szereti az európai közzsféra megosztani az adatait a magánvállalkozásokkal?). In SÁRY Pál szerk.: *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 174.

¹² Az irányelv 2013-as módosítása (2013/37/EU irányelv) kötelezővé tette, hogy az egyébként – tagállami jog alapján – nyilvános adatok újrahasznosítás céljából is hozzáférhetőek legyenek.

¹³ Közadat tv. 1. § (4) bek. a) pont. A továbbiakban újrahasznosítás alatt elsősorban az Infotv. szerinti adatigénylési célokon kívüli újrahasznosítást értjük, utalva ugyanakkor az átfedés tényére is.

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.

Mi dönti el ezek alapján, hogy a közadatot kezelő közfeladatot ellátó szerv melyik szabályrendszer alapján fog eljárni? A Közadat tv. alapján, és ennek garanciális jelentősége van, egyértelműen a közadatot igénylő. 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,¹⁴ és – más szabályrendszer híján – az Infotv. szerint, illetve közhiteľű nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás esetén a meghatározott ágazati törvények alapján¹⁵ kell a szervnek eljárnia.

Végül a fentiek mellett még egy, sokszor kissé háttérbe szoruló, de mindkét szabályrendszer kapcsán rendszeresen fel-felmerülő célt is meg kell említeni. Ez pedig nem más, mint az állami működés hatékonysága. Az erősebb társadalmi kontroll, a nyilvánosság próbája eleve hatékonyabb és tisztességesebb állami működéshez vezet. De a közadatok újrahasznosítása 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 (például keresés). Másrészt szabályozási értelemben is, azaz hogy az állam által kezelt sokféle adat jogi megítélése, az egyes kezelt adatkörök (például nyilvántartások) szabályai, valamint az adatokhoz való hozzáférés szabályai következetesek. Ha tehát 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.

2.2. Közös fogalmi keretrendszer és politika

A fenti különböző célokat újabban egy komplex megközelítés fogja össze, ez pedig a nyílt kormányzat (open government), és az ehhez szorosan kapcsolódó nyílt adatok (open data) koncepciója. A „nyílt kormányzás alapja a kormányzati adatok nyílt – felhasználásra újraterjesztésre, feldolgozásra bárki számára díjtalan, vagy alacsony díj melletti szabad – hozzáférhetősége”.¹⁶ Ennek következtében egyaránt javul a kormányzás hatékonysága és gazda-

¹⁴ Közadat tv. 1. § (2)–(3) bek.

¹⁵ Infotv. 27. § (8) bek.

¹⁶ MUNK et al. (2014): Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 144.

sági teljesítménye, ugyanakkor az átláthatóság révén a demokrácia minősége is.¹⁷ E politika jegyében egyre több állam hoz létre olyan nyíltadat-portálokat, ahol valóban ingyenesen, rendszerint számítógéppel jól kezelhető formátumban és nagy mennyiségben tesznek közzé jól újrahasznosítható adatszetteket a közsféra különböző szervei.¹⁸

2.3. Alapjogi háttér

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 védelmét 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.¹⁹ „A közérdekű adat megismerése tehát fogalmilag nem célhoz kötött,²⁰ és egy korai – de azóta lényegében nem vitatott – AB határozat pedig ezt az adatok megismerésére és felhasználására (azaz terjesztésére) is érti. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a közadatok akár üzleti, akár társadalmi célú újrahasznosítása beleérthető a közérdekű adatok terjesztésének jogába.²¹ Ezt a fentiekben bemutatott példák is alátámasztják, amelyek alapján

¹⁷ KAISER Tamás (2015): Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 69–70.

¹⁸ Példálózó jelleggel lásd: <http://data.europa.eu> (EU), <http://data.gov.uk> (Egyesült Királyság), www.govdata.de/ (Németország). Magyarországon elviekben a <http://kozadat.hu> oldal töltené be ezt a funkciót, de az oldalon sokkal inkább az információszabadság céljaihoz kapcsolódó adatok, mintsem jól újrahasznosítható adatszettek találhatók.

¹⁹ SZOBOSZLAI et al. (2007): *i. m.* 131. Kivétel ez alól a hazai szabályozásban a közérdekből nyilvános személyes adatok esete, amely a célhoz kötöttség követelményével terjeszthető [Infotv. 26. § (2) bek.]. Ez számos további értelmezési kérdést vet fel, amelyre azonban jelen tanulmányban nem térünk ki.

²⁰ CHRONOWSKI et al. (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 342.; DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt (2017): Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme. In CSINK Lóránt szerk.: *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press. 209–210.

²¹ Az adatvédelmi biztos egy döntésében ezzel némiképp ellentétesen foglalt állást, de konkrét jogszabályi hivatkozás nélkül.; SZOBOSZLAI et al. (2007): *i. m.* 132.

sok esetben nem lehet elhatárolni, hogy a közadatot „információszabadság célból”, vagy az újrahasznosítás céljából használták-e fel.

Ha azonban a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjog céljaiból indulunk ki, akkor az bizonyosan látszik, hogy sem az eddigi igen gazdag alkotmánybíróági 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 tételesjogi szabályozás és annak indokolása szintén az alapjogi megalapozottság hiányát támasztja alá. Az Infotv. 2. § (5) bekezdése kiveszi a hatálya alól a közadatok újrahasznosításának egyes szabályait, 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 közsférában keletkezett információk hasznosítására irányuló, alapvetően gazdasági jelenségtől, amelynek szabályozása nem igényel alapjogvédelmi garanciákat, és így külön törvény szabályozási tárgykörébe tartozik*”.²² Ez a mondat ráadásul – szóról szóra – egy alkotmánybíróági döntésben is megjelenik, igaz, teljesen mellékesen, mivel maga a döntés egyáltalán nem e kérdés eldöntésére irányult.²³

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

3. AZ ADATIGÉNYLÉSI ELJÁRÁS

3.1. Az igényelt és újrahasznosított közadatok köre és a hozzáférés módja

A két jogintézmény egyértelműen közös pontja a szabályozás tárgya, a közadat, ami „*az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat*”.²⁴ Az Infotv. 3. § 5–6. pontjai alapján közérdekű adat „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére*

²² Infotv., részletes indokolás az 1–2. §-hoz.

²³ Lásd a 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.

²⁴ Közadat tv. 4. § 4. pont.

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”,²⁵ míg közérdekből nyilvános adat „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.

A fogalmi azonosság mellett a gyakorlatban a tipikus közérdekküadat-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.²⁶ Utóbbiak ráadásul sokszor olyan közhitelű nyilvántartásokban találhatóak, amelyek esetén nem is az Infotv., hanem ágazati szabályrendszer alapján kell eljárni.²⁷

A tipikus közérdekküadat-igénylések az adott szerv tevékenységi körére, hatásköreire, hatékonyságára, a közpénz-felhasználás jogszerűségére és ésszerűségére, az ezzel kapcsolatos adatokra, szerződésekre, jegyzőkönyvekre, az adott szervezetre vonatkozó költségvetési és más statisztikai adatokra, illetve olyan adatokra terjednek ki, amelyek 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,²⁸ területi statisztikák (például bűnözés, ingatlanárak, foglalkoztatottság egy adott területen), jogi dokumentumok, politikai adatok (például választási eredmények), illetve potenciálisan bármilyen további statisztikai adat – és a sort szinte a végtelenségig lehetne folytatni.

A Közadat tv. 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 egyszerű, 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 információs szabadság jegyében történő megismerés esetén. Az újrahasznosítók számára

²⁵ A definíció néhány példát is tartalmaz.

²⁶ ZÓDI (2011): i. m. 20.

²⁷ Infotv. 27. § (8) bek.

²⁸ ZÓDI (2015): i. m. 176.

sok esetben elengedhetetlen a számítógéppel értelmezhető formátumhoz való folyamatos és közvetlen, például szoftveres csatlakozófelületen (API-n)²⁹ keresztüli hozzáférés. Ilyen szintű kapcsolatra az információsabadság 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 információsabadság-rezsim biztosan nem képes garantálni.

3.2. Az adatigénylés menete és a teljesítés módja

Elsőre talán az adatigénylés menete tűnik a leginkább hasonlatosnak a két jogintézmény kapcsán. 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)³⁰ köteles az adatot szolgáltatni. A PSI irányelv az eljárás szabályozásánál maga is azt írja elő, hogy az újrahasznosítási kérelemre megállapított határidőnek ésszerűnek kell lennie, és összhangban kell állnia a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének határidejével – utóbbi rendszerint az információsabadság-szabályozásban vagy más adatnyilvánosság-szabályozásban meghatározott határidő.

A hasonlóság az egyszerű vagy alkalmi adatigényléseknél a gyakorlatban is nagy. A közadat-újrahasznosítás esetén azonban tipikusan azok a helyzetek, amikor is 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 – a többek között az adatokhoz való hozzáférés részleteit is szabályozó – újrahasznosítási megállapodás megkötéséért. Rendszeres és gyakori adatigény esetén, például időjárás vagy közlekedési adatok esetén az újrahasznosítást végző vállalkozás semmire nem menne a szabályrendszerrel, hogy az adatokat – egyenként igényelve – 15 napon belül mindig megkapja. Ugyanakkor számos, az információsabadság szempontjából fontos szempont számára másodlagos, hogy 15, 20, vagy éppen 25 napon belül sikerül a megállapodást megkötni,³¹ de ebben a situációban értelmetlen az anonimitás vagy azonosítotttság kérdése is, és egy hosszabb távú szerződéses kapcsolatban annak 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. § szerint megállapított díjak kifizetését – követően a közfeladatot ellátó szerv haladéktalanul törli az igénylő személyes adatait”.³²

²⁹ Application Program Interface.

³⁰ A határidő mindkét eljárásban meghosszabbítható, meghatározott feltételek fennállása esetén.

³¹ Sőt, a részletkérdések „letárgyalására” a gyakorlatban vélhetően több időre lenne szükség.

³² Közadat tv. 10. § (4) bek.

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

Az Infotv. alapján történő adatigénylés során – a 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, vagy nem olyan formátumban teljesíti, ahogy azt az igénylő kérte, kéri az adatok pontosítását akkor is, ha az viszonylag egyértelmű, vagy éppen elavult, pontatlan, hiányos adatot közöl.³³ Ez 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 információk segítségével is részben megvalósulhat.

Az újrahasznosítás céljából történő, különösen a rendszeres adatigénylésnél azonban sokszor más a helyzet. A felek közötti együttműködés hiánya könnyen 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.

3.3. *Forma, mód és formátum*

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-e a dokumentumokról, illetve hogy azt milyen formában, például papír alapon, 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 képfájlt 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.³⁴

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

³³ Természetesen számos közfeladatot ellátó szerv rendszeresen és tisztességesen teljesíti az adatigényléseket, de ezekből nem lesz jogvita vagy konferenciátéma.

³⁴ Az információszabadság általános szabályaiból, elveiből akár le is vezethető, hogy ez mégiscsak jogellenes, de expressis verbis a jogszabály nem mondja ki a kért formátumban történő teljesítést.

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.³⁵

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 (például információbiztonság követelménye, adat, vagy adatszerkezet esetleges sérülése) a Közadat tv. megfelelően figyelembe veszi. A javaslatunk egyértelműen az, hogy a jogalkotó a Közadat tv. formátumra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni rendelje az Infotv. szerinti adatigénylésekre is azzal az indokkal, hogy az előbb említett, esetleges szűkítő feltételek (például információbiztonsági követelmények) értelmezésénél az alapjog-korlátozás szempontjait is figyelembe kell venni.

3.4. A közadatok ára: költségtérítés és díjazás

További izgalmas kérdés a közadatokért fizetendő ellenérték megállapítása. Az információszabadsággal kapcsolatban az az elvi kiindulópont, hogy – lévén annak megismerése mindenkit megillető alapvető jog – magáért az adatért nem, csak az adatszolgáltatásért kérhető költségtérítés. A hazai információszabadság-szabályozás sokáig ezt is szűkítve azt mondta ki, hogy kizárólag a másolat készítéséért – a másolatkészítéssel kapcsolatban ténylegesen felmerült költség erejéig, de a joggyakorlat alapján ideértve például az anonimizálás költségét is³⁶ – lehet költségtérítést megállapítani.³⁷ A figyelembe vehető költségelemek 2015-ben jelentősen bővültek, és immár az adathordozó, a kézbesítés (például postázás), valamint – ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár – a munkaerő-ráfordítás költsége is figyelembe vehető.³⁸ E rendelkezéseket 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

³⁵ Közadat tv. 16. § A kérdést részletesen elemezte a közadat-újrahasznosítás terén eddigi egyetlen érdemi magyar bírósági döntés is, lásd ÍH.2017.14.

³⁶ Révész Balázs – Buzás Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai, *Statisztikai Szemle*, 11–12. sz. 1085.

³⁷ Infotv. 29. § (3) bek. 2015. október 1. előtt hatályos szövege.

³⁸ Infotv. 29. § (5) bek.. A részletszabályokat – ideértve a konkrét összegeket is – a 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet állapítja meg.

része (aminek a finanszírozása elviekben biztosított), valamint hogy a tényleges díj megállapítása túlzottan széles diszkrecionális jogkör mentén, szervezetenként különböző lehet.³⁹ Civil szervezetek szintén az önkényes jogértelmezéstől tartottak.⁴⁰

A közadat-újrahasznosítással kapcsolatban az árazás kérdése a kezdetektől fogva ugyancsak felmerült, de a költségviselés és díjazás szempontjai egészen más kontextusba helyeződtek. A kereskedelmi célból újrahasznosítást végző szervezet valószínűleg nagyobb hajlandóságot mutat fizetni az adatokért, ha valóban jó minőségű, meghatározott formátumban és gyakorisággal elérhetővé tett adatokhoz férhet hozzá.⁴¹ 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 Data-ban 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.⁴²

A hatályos európai és magyar szabályozás igyekszik kompromisszumos megoldást találni a közadatok újrahasznosításáért fizetendő díj kérdésére: főszabállyá teszi a határköltség alapú díjazást, de megengedi a tényleges költségek (azaz az közadatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét), sőt egy minimális nyereséghányad díjakban való megjelentetését is, ha a szerv általában, vagy az adott adatok tekintetében részben önfinanszírozásra kötelezett.⁴³

Meg kell jegyezni, hogy mivel a határköltség az egy további termékegység előállításának költségét jelenti, ezért ez a gyakorlatban az adatszolgáltatás közvetlen költsége, ami lehet akár jelentéktelen összeg is, de valójában ide érthető minden olyan tétel is, amely az Infotv. alapján költségként elszámolható. Végső soron úgy tűnik tehát, hogy ha az adott szervezet, vagy az adott adatok kapcsán nincs előírt önfinanszírozási kényszer, az Infotv. és a Közadat tv. azonos díjazási módszerrel rendelkezik. Az adatok ára tehát nagyjából-egészében azonos, függetlenül attól, hogy Infotv. alapján vagy a Közadat tv. alapján igénylik-e.

³⁹ KERÉKES Zsuzsa (2015): State of play – az információszabadság Magyarországon 2015 őszén. *Infokommunikáció és Jog*, 4. sz. 139.

⁴⁰ RÉVÉSZ-BUZÁS (2015): *i. m.* 1085.

⁴¹ A nem kereskedelmi célú újrahasznosítás esetén persze ez a megközelítés korántsem egyértelmű.

⁴² Ugyanakkor elvi szinten ezzel ellentétes megközelítés is lehetséges: miért kellene ennek költségét szétteríteni az adófizetők között, legyen inkább kevesebb a fizetendő adó, és a közadatok újrahasznosításáért fizessen az, akinek közvetlen haszna származik belőle. BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max (2006): Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations. *The Information Society*, 2006 Vol. 1, No. 13. 17.

⁴³ Közadat tv. 15. §.

4. AZ ELJÁRÁS BEFEJEZÉSE, ÉS AZ ÚJRAHASZNOSÍTÁSI MEGÁLLAPODÁS JOGI TERMÉSZETE

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 tényleges cselekménnyel (az adott dokumentum megküldésével) is megvalósulhat. Az újrahasznosítási célú adatigénylés célja viszont az újrahasznosítási megállapodás megkötése. Ez rendszeres adatigénylésnél szinte elengedhetetlen jogi eszköz a felek számára. Az egyedi, konkrét adatokhoz való hozzáférés esetén jóval kisebb a jelentősége, sőt, akár felesleges formaságnak 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,⁴⁴ és az újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásáról újrahasznosítási megállapodást köt az igénylővel, amelynek kötelező tartalmi elemeit is rögzíti a jogszabály.⁴⁵

E 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Ezzel szemben az újrahasznosítás – a fogalma alapján – 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”.⁴⁸ 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 történő adatszolgáltatásra”.⁴⁹ És bár a nem kereskedelmi cél lehet éppen társadalmilag hasznos cél is, az bizonyos, hogy az újrahasznosítás a legtöbb esetben kizárólag olyan üzleti-kereskedelmi célból történik, amely közérdeket legfeljebb csak közvetve szolgál.

⁴⁴ Közadat tv. 14. §.

⁴⁵ Közadat tv. 17. § (1) bek. 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.

⁴⁶ ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *JURA*, 10. évf. 1. sz. 7.; BENCsik András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 15. évf. 2. sz. 192.

⁴⁷ BENCsik (2009): *i. m.* 192.

⁴⁸ Közadat tv. 4. § 8. pont

⁴⁹ Közadat tv. 1. § (4) bek. c) pont

A közjogi, és azon belül a kiforrottabb dogmatikával rendelkező közigazgatási szerződések esetén ráadásul a felek közötti egyenrangúság inkább a közigazgatási szerv javára billen el, amely sokszor többletjogosítványokkal rendelkezik (például a szerződés betartása felügyeletének, a szerződésszegés szankcionálásának, vagy akár az egyoldalú módosítás jogával).⁵⁰ Az újrahaznosítási 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 – főszabály szerint – a kért formátumban történő teljesítés kötelezettsége, a díjmeghatározás korlátozása, a diszkrimináció tilalma⁵¹ az újrahaznosítót, addig a közadattal kapcsolatos információs egyensúlytalanság (tekintve, hogy a közfeladatot ellátó szerv tudja, hogy mivel, milyen formátumban rendelkezik, és azt ki és mire hasznosítja), bizonyos feltételek egyoldalú meghatározása⁵² a közfeladatot ellátó szervet hozza kedvezőbb helyzetbe.

A fentiek alapján az újrahaznosítási megállapodás inkább mutat rokonságot azokkal a polgári jogi szerződésekkel, amelyek esetén a jogalkotó határozottan beavatkozik a szerződéses szabadság elvébe, és – különböző indokokkal – szerződéskötési kötelezettséget ír elő. Ilyenek például a Ptk. által is nevesített közszolgáltatási szerződések, ide tartoznak – a Kommentár szerint – „*a villany-, gáz-, távhő-, víz-, szennyvízszolgáltatás, szemétszállítás-, telefon- (mobiltelefon-), televízió-, rádió-, jeltovábbítás-, kábeltévé-, az internetszolgáltatás, postai szolgáltatások.*”⁵³ E sorból külön is kiemelnénk a hírközlési szolgáltatásokat, egyrészt az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó, felhasználók felé történő szerződéskötési kötelezettség miatt,⁵⁴ másrészt – és ez elsőre talán kevésbé evidens – egyes szolgáltatók meghatározott feltételek esetén a hálózatukhoz való hozzáférést kötelesek biztosítani más szolgáltatók számára.⁵⁵ 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)⁵⁶ való hozzáférést.⁵⁷

Végül praktikusán egy további párhuzam is könnyen eszünkbe juthat, különösen, hogy a közadatok újrahaznosítására vonatkozó szerződéseket is gyakran nevezik felhasználási vagy licencszerződéseknek.⁵⁸ A jogalkotó ugyanis egyes esetekben a szerzői jogilag védett tartalom felhasználására is megkülönböztetésmentes, állam által felügyelt szerződési

⁵⁰ BENCsik (2009): *i. m.* 193.

⁵¹ Közadat tv. 8–9. §, 14–16. §-ok.

⁵² Közadat tv. 17. § (4) bek.

⁵³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 6:256. § valamint az ehhez fűzött Kommentár (Wolters Kluwer Jogtár).

⁵⁴ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) 118. § (2) bek.

⁵⁵ Eht. 106. §.

⁵⁶ E gondolatmenetbe illeszthető továbbá a közpénzen létrehozott médiatartalmakhoz (közszolgálati műsorszolgáltatás, állami hírügynökségek tartalmai) való hozzáférés kérdése is. Ezeket a tartalmakat azonban a Közadat tv. (és a PSI irányelv is) kiveszi az újrahaznosítható adatok köréből [Közadat tv. 3. § d) pont]

⁵⁷ BLAKEMORE–CRAGLIA (2006): *i. m.* 15.

⁵⁸ Lásd erről a European Data Portal, Open Data Licensing oldalt. Elérhető: www.europeandataportal.eu/en/resources/training-companion/open-data-licensing

feltételek mellett kötelezően megkötendő szerződésekről rendelkezik: a közös jogkezelő szervek által kötött szerződésekről.⁵⁹ 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 szervet megilleti az általa előállított adatbázison a szerzői jogi törvény⁶⁰ 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.

5. SZANKCIÓRENDSZER

Szintén több közös pontot fedezhetünk fel a szankciórendszer tekintetében. Mind az Infotv., mind a Közadat tv. hatékony bírósági kontrollt biztosít mind az adatigénylések megtagadásával, mind a költségtérítés, illetve a díj megállapításával szemben. Ugyancsak közös eljárásjogi jellemzője mindkét eljárásnak a megforduló bizonyítási kötelezettség, és a bírósági eljárásban alkalmazható szankciók is.⁶¹ A közadat-újrahasznosítással kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy a jogorvoslati rendszer alkalmi újrahasznosítási kérelem esetén ténylegesen elérheti a célját, de rendszeres adatigénylés esetén felmerülhet, hogy egy piaci szereplőtől mennyire racionális hosszú távú üzleti modellt és szolgáltatást felépíteni egy vonakodó partnerre és egy „kiperelt” szerződéses jogviszonyra alapozva. A közadat-újrahasznosításra kötött megállapodás megsértése ezzel együtt természetesen szerződésszegésnek minősül, és az egyébként alkalmazható jogkövetkezményeket vonja maga után.⁶²

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

⁶⁰ 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról (Sztj.).

⁶¹ Infotv. 31. §, Közadat tv. 18. §.

⁶² A szankciórendszer vizsgálata nem teljes. További kutatást érdemelne annak vizsgálata, hogy közérdekidatigénylés során a közfeladatot ellátó szerv miként léphet fel a költségtérítés meg nem fizetése esetén (ami a közadat-újrahasznosítási rezsimben a megállapodás megsértését jelenti), illetve hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogkörei mennyiben terjednek ki a közadat-újrahasznosítási rezsimre, valamint azt is, hogy a közérdekidat visszaélés (Btk. 220. §) mennyiben alkalmazható a közadat-újrahasznosításra irányuló adatigénylés esetén.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiekben részletesen áttekintettem az információs szabadság és a közadatok újrahazsnosításának egymáshoz való viszonyát. Az elemzés alapján az alábbi következtetések vonhatók le:

1. Az információs szabadság és a közadatok újrahazsnosítására vonatkozó szabályozás tradíciói és alapvető célja eltérő, így helyesnek gondoljuk, hogy erre tekintettel a szabályozás egyes részletei eltérőek, az adott jogintézmény sajátosságaihoz igazodnak. A hazai információs szabadság-szabályozás önmagában nem alkalmas a közadat-újrahazsnosítás európai szabályrendszerének implementálására.
2. Álláspontom szerint a hatályos szabályozás, az Infotv. és a Közadat tv. alapvetően jól határolja el a két jogintézményt, és helyes az a megközelítés, amely kizárólag az adatigénylő nyilatkozatára bízta azt, hogy milyen célból és mely eljárásrendben kíván közadatot igényelni.
3. A fentiek azonban a legkevesbé sem jelentik azt, hogy ne kellene közös szakpolitika (policy) mentén rendezni a felmerülő szabályozási kérdéseket. Ennek keretében, a két szabályrendszert egymásra tekintettel kell adott esetben módosítani, értelmezni és különösen végrehajtani. Ennek okai az alábbiak:
 - A két jogintézmény célja ugyan kiindulópontjaiban eltérő, de – a jelenlegi, helyesnek tartott alapjogi megközelítés mellett – sem jogi, sem praktikus szempontok alapján nem lehet (és nem is kell) éles határvonalat húzni a „klasszikus” információs szabadság-célok és az újrahazsnosítás között (lásd az adatújságírás példáját).
 - Egyes részletkérdéseket egymásra tekintettel kell szabályozni. Ha a Közadat 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-újrahazsnosításnál 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 „kijátsszani”, például csak azért az egyik, vagy másik adatigénylési eljárást választani, mert az olcsóbb, vagy a kívánt formátumú adattal kecsegtet.
 - A közös elvi alapok kidolgozása képes lenne biztosítani, hogy a jelenleginél hangsúlyosabb szerepet kaphasson a kérdés szabályozása során az állami működés hatékonysága, mint célkitűzés.
 - Végül egy további különös szempont: a Közadat tv. jelenleg semmilyen szabályt nem tartalmaz a közadatok proaktív nyilvánosságra hozataláról. Az Infotv. rendelkezik ugyan kötelezően közzéteendő adatokról, illetve további ágazati szabályozás ezt kiegészítheti, de azok alapvetően az információs szabadság és nem

az újrahasznosítás szempontjából fontos adatok közzétételéről rendelkeznek. Így a magyar közadat portál jelentősen különbözik az e téren élenjáró államok hasonló oldalaitól, ahol valóban újrahasznosítható adatszettekhez lehet hozzáférni. Az Open Data megközelítés alapján ideálisnak tartott, nagymennyiségű, ingyenesen hozzáférhető, újrahasznosítható nyíltadat-portálok mintha a két szabályrendszer között „lebegnének”.

Jelenleg azonban sajnos nincs olyan egységes szakpolitikai megközelítés, amely a fenti célokat képes lenne megvalósítani. A Kormány számára 2016-ban, átfogó megalapozó kutatásokon nyugvó nemzeti adatpolitikai Fehér Könyv⁶³ kormányzat általi elfogadása és végrehajtása, valamint ezzel összefüggésben a Közadat tv.-hez szükséges végrehajtási (ágazati) szabályok megalkotása egyelőre várat magára.

⁶³ NHIT (2016): *Fehér Könyv a nemzeti adatpolitikáról*. Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *JURA*, 10. évf. 1. sz. 7.
2. BENCsik András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 15. évf. 2. sz. 192.
3. BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max (2006): Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations. *The Information Society*, Vol. 1, No. 13. 17.
4. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
5. DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt (2017): Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme. In CSINK Lóránt szerk.: *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press. 205–226.
6. KAISER Tamás (2015): Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 69–91.
7. KERÉKES Zsuzsa (2015): State of play – az információs szabadság Magyarországon 2015 őszén. *Infokommunikáció és Jog*, 4. sz. 137–142.
8. MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok*. Budapest, Complex.
9. 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.
10. RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információs szabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statistikai Szemle*, 11–12. sz. 1070–1088.
11. SZOBOSZLAI Judit – MAJTÉNYI László – AMBRUS-LAKATOS Loránd – JÓRI András – CSERHÁTI Gábor – SZABÓ Máté (2007): *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*, Budapest, Eötvös Károly Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1480005184-adatvagyon20070521.pdf>
12. ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és jog*, 19. évf. 10. sz.
13. ZÓDI 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*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

Jogsabályok forrásai

1. 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
2. 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
3. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról
4. 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahaznosításáról
5. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről

Egyéb források

1. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
2. ÍH.2017.14, Jogkódex adatbázis, HVG-ORAC. Az összefoglaló (ÍH) a Fővárosi Ítéltábla 32. Pf. 21.419/2016/3-II. ítéletén alapul.
3. NHIT (2016): *Fehér Könyv a nemzeti adatpolitikáról*, Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse

Dr. Szőke Gergely László, PhD adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága és a közadatok újrahasznosítása, és az elektronikus eljárások szabályozása. E témakörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként, vagy kutatásvezetőként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2007 óta a Pécsi Tudományegyetem belső adatvédelmi felelőse, 2018 óta adatvédelmi tisztviselője. Az *Infokommunikáció és Jog* című szakmai folyóirat szerkesztője, valamint a *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of [year] angol nyelvű évkönyv* főszerkesztője.