

Tisztelt Képviselő asszony/úr!

A Társaság a Szabadságjogokért és a K-Monitor Közhasznú Egyesület véleményezte a Kormány által beterjesztett, a közadatok újrahasznosításáról szóló T/6585. számú törvényjavaslatot (továbbiakban: Javaslat).

A Javaslat célja [közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv](#) (továbbiakban: PSI irányelv<sup>1</sup>) implementálása. Álláspontunk szerint az uniós kötelezettségre hivatkozással a Kormány előterjesztése kiszámíthatatlanná teszi az Alaptörvényben biztosított közérdekű adatok megismeréshez fűződő jogot.

Legfontosabb megállapításaink a Javaslatról.

1. A közadatok újrahasznosítása nem azonos az információszabadsággal, hanem annak a korlátozása. A Javaslat fogalom meghatározásai bizonytalanná és esetlegessé teszik a közérdekű adatok megismerésének a jogát. A Javaslat több pontja alaptörvény-ellenes.
2. Az Európai Unió irányelvének való megfelelést a jelenlegi jogszabályok is biztosítják. Ezt a Javaslat indokolása is elismeri: „*a közérdekű adatok korlátozásmentes és ingyenes megismerhetősége és terjeszthetősége az Eitv.-ben meghatározott közzétételi kötelezettséggel együttesen lefedte az újrahasznosításról szóló irányelvben rögzített követelményeit, így külön szabályozás sem volt indokolt.*”
3. Teljesen véletlenszerű lenne a Javaslat alapján, hogy a közérdekű adatot megismerni kívánó polgár vagy szervezet köteles-e „ésszerű nyereséghányaddal” kiegészített költségtérítést fizetni az adatszolgáltatásért. A Javaslat az Alaptörvényben biztosított alapjogot profitorientált intézménnyé degradálja.
3. Az irányelv ilyen irányú átültetése már csak azért sem időszerű, mert az európai digitális menetrend egyik legfontosabb kezdeményezése éppen a PSI irányelv módosítása olyan módon, „*hogy az adatokért legfeljebb az egyéni adatkérések kezelési költségeinek megfelelő díjat számíthassanak fel* (határköltségek), ami a gyakorlatban annyit jelent, hogy a legtöbb adathoz – a megfelelően indokolt eseteket kivéve – *díjtalanul vagy igen csekély díj ellenében* hozzá lehet férni.”<sup>2</sup>
4. A Javaslat elsődlegesen a jogban kevésbé járatos, ügyvédet és jogtanácsost megfizetni nem képes állampolgárokat bünteti azzal, hogy profitot is magába foglaló költségtérítéshez köti a közérdekű adatok megismerését.
5. A Javaslat az Alaptörvény és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) szabályaival ellentétesen, rendeleti szinten korlátozná az információszabadságot. A jogkorlátozás alaki feltételei nem teljesülnek, ezért a Javaslat alaptörvény-ellenes.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:32:32003L0098:HU:PDF>

<sup>2</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>

A Bizottság 2011. december 12-én több éves egyeztetést és felülvizsgálatot követően fogadta el az irányelv módosítására irányuló javaslatot, ami várhatóan még 2012-ben életbe lép. Ez azt jelenti, hogy a jelenleg elfogadásra váró, 2013. január 1.-én hatályba lépő törvény már megszületésekor is elavult szabályokat fog tartalmazni – és legjobb esetben is mindössze másfél évig maradhat változatlan formában hatályban. (l.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/directive\\_proposal/2012/hu.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/hu.pdf))

## I. A Javaslatról általában

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog ingyenesen és indokolás nélkül gyakorolható. **Ingyenesen**, mert az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért kizárólag az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően állapíthat meg költségtérítést. **Indokolás** – felhasználási cél vagy egyéb érdekelttség megjelölése – **nélkül**, mert „[n]em a polgárnak kell az információszerzéshez érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgáltatára rendelt szervnek kell indokolnia - törvényi okok fennállását bizonyítva - az igényelt információ esetleges megtagadását” [32/1992. (V. 29.) AB határozat].

A PSI irányelv a magyar alkotmányos hagyományokkal ellentétesen, üzleti alapon közelíti meg az információs szabadság kérdését. Az irányelv célja, hogy kiküszöbölje a szabad gazdasági versenyben okozott torzulásokat, amelyek abból erednek, hogy a közszféra által előállított adatokhoz (például állami szervek által készített adatbázisok) való hozzáférésre, illetve azok felhasználására eltérő tagállami szabályok vonatkoznak. Az irányelv azt célozza, hogy a tagállamokban a közszféra adatainak újrahasznosítására vonatkozó jogi keretek megegyezzenek. **Az irányelv és a magyar szabályozás azonban alapvetően ellentétes karakterűek: a jelenleg hatályos uniós szabály az újrahasznosítás eseteit szabályozza, és - az irányelv közeljövőben várható módosításáig - megengedi az ésszerű nyereség beépítését a díjtételekbe, illetve az újrahasznosítási megállapodással korlátozza az adatok szabad terjesztését. Az irányelvet átültető törvényjavaslat nem egyeztethető össze az információs szabadság két alapvető szabályával: 1. kizárólag a dokumentumok másolási költségéért lehet térítést kérni; 2. a megismerés szabadsága mellett a korlátozásoktól mentes terjesztés szabadsága is megilleti a polgárokat.** Az alapvető koncepcionális konfliktusból eredően a jogharmonizációt jelentő előterjesztésből több súlyos bizonytalanság is fakad.

## II. A Javaslat egyes rendelkezéseiről

A Javaslat 1.§ (2) bekezdése értelmében a Javaslat rendelkezései akkor alkalmazhatóak, ha a közadat újrahasznosítása érdekében kérelmet benyújtó ügy nyilatkozik, hogy a közadatot újrahasznosítás céljából igényli. Újrahasznosítás esetében tehát közadatok újrahasznosításáról szóló új törvényt – *lex specialisként* - kell alkalmazni az általános – az információs önrendelkezéssről és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény – jogszabály helyett. A súlyos alkotmányossági aggályok három fogalom-meghatározás mentén szemléltethetők.

### 1. A közadat – 2.§ (1) bekezdés; 4.§ 2. és 3. pont; 21.§

A Javaslat közfeladatot ellátó szerv fogalma és alkalmazási köre megegyezik az Infotv. személyi hatályával. Hasonlóképpen a közadat fogalma is az Infotv. szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat definícióira utal, azokkal azonos. (A Javaslat indokolása ugyan azt tartalmazza, hogy a Javaslat lefedi a közhitelű nyilvántartásokban szereplő adatokat is, ez a normaszövegben nem szerepel. Az Infotv. 27.§ (8) bekezdése szerint a közérdekű adatok megismerésének szabályai nem alkalmazhatóak a közhitelű nyilvántartásokból külön törvényben szabályozott adatszolgáltatásra.) **A Javaslat a saját szabályainak alkalmazási körét szűkíti a 2.§ (1)**

**bekezdésben, és úgy rendelkezik, hogy az újrahasznosítás céljából kötelezően rendelkezésre bocsátandó közadatok körét a jövőbeli törvény felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendelet határozza meg.** A Javaslat IV. fejezetében szereplő záró rendelkezések 21.§ a minisztériumoknak, a helyi önkormányzatoknak, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak és a pénzügyi Szervek Állami Felügyeletének biztosít lehetőséget arra, hogy a saját vagy irányításuk alatt álló szervezetek adatállományából kijelöljék az újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsátható adatok körét. (Figyelemre méltó a szövegezés inkoherens volta: a 2.§ (1) bekezdése egy végrehajtási rendeletről és „kötelezően rendelkezésre bocsátandó” adatokról szól, míg a 21.§ „rendelkezésre bocsátható” közadatok kifejezést használja, illetve négy különböző rendeletalkotóról szól.) Tekintettel a közadat, valamint a közérdekű és közérdekből nyilvános adat fogalmi körének az egyezőségére, a később megalkotandó végrehajtási rendeletek korlátozzák majd az információs szabadságot.

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezetének I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Alaptörvény garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. E keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé. Az Infotv. 27.§ (2) bekezdése sorolja fel azokat a legitim érdekeket, amelyek mentén más törvény - az adatfajták meghatározásával – korlátozhatja a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. A Javaslat ilyen korlátozást jelent, hiszen a szabad terjesztés jogával ellentétes a újrahasznosítási megállapodás, illetve a valódi információs szabadság nem lehet nyereségorientált. **A jogkorlátozás végső soron rendeleti szinten valósul meg, ez pedig ellentétes mind az Alaptörvény, mind az Infotv. hivatkozott szabályaival, nem teljesül a jogkorlátozás formai feltétele.** Tény, hogy nem minden alapjogi összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást, de törvényalkotás szükséges az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint is. [64/1991. (XII.7) AB. Hat.] Tekintettel azonban az Infotv. 27.§ (2)-ára – amely jelzi az adatfajtáknak az alapjoggal való intenzív kapcsolatát - a közérdekű adatok nyilvánossága akkor korlátozható, ha az adatfajtákat törvény határozza meg tételesen, ezért a rendeleti szintű szabályozás nem elégséges.

A Javaslat továbbá nem szab gátat annak, hogy milyen adatok kerülhetnek fel a listára. Tekintettel arra, hogy az adatkezelő szerv abban érdekelt anyagilag, hogy ez a lista minél hosszabb legyen, vélhetően a kezelésében lévő adatok többsége szerepelni fog ezen a listán. Félő, hogy automatikusan az irattár tartalomjegyzéke fogja betölteni a lista szerepét.

A helyi önkormányzatok rendeleti szintű korlátozása különösen visszas, tekintettel az önkormányzatok magas számára. Szinte biztos, hogy egyes önkormányzatok eltérő adatokat vonnak ki az információs szabadság főszabálya alól, azonos adattípusok megismerhetősége ezért településenként eltérhet.

## **2. Az újrahasznosítás - 4.§ 4. pont**

A Javaslat 4.§ 4. pontja szerint az újrahasznosítás a közadat olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú felhasználása, ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közadatot előállították. Önmagában az is kérdéses, hogy a joggyakorlat mit tekint majd újrahasznosításnak, azaz melyek azok az adatok, amelyek kívül esnek azon a közfeladat

ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közérdekű adatot előállították. Vajon, amennyiben egy újságíró egy állami cég szerződését kéri, mert közpénz pazarlására gyanakszik, akkor az eredeti –például közbeszerzési – céllal összeegyeztethető a korrupció elleni törekvés? A bűnmegelőzési és bűnüldözési céllal összeegyeztethető, ha a személyes adatok védelmét fontosnak tartó jogvédő szervezet a térfigyelő-kamerák elhelyezkedéséről készült térképet igényli a rendőrségtől, mert azt gondolja, hogy jogunk van tudni, hogy hol figyelnek meg minket? A példák sorolhatóak, és csak egy biztos: a jogbizonytalanság. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat a normavilágosság követelményét a jogbiztonság tartalmi elemeként rögzíti, kimondva, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek „*értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia*”. A TASZ és a K-Monitor álláspontja szerint ennek az alkotmányos elvárásnak nem felel meg a törvényjavaslat.

### **3. A nyilatkozattétel – 1.§ (2) és (3) bekezdései, 10.§ (3) bekezdés a.) pont**

A 10.§ (3) a.) pont értelmében a közadat újrahasznosítása iránt írásbeli kérelmet kell előterjeszteni. Az adatigénylő ugyanakkor nem kötelezhető nyilatkozattételre, és amennyiben ilyen tartalmú nyilatkozatot nem tesz, akkor nem is vizsgálható, hogy az újrahasznosítás-e az adatigénylés célja. Nyilatkozat hiányában kizárólag az Infotv. szabályai szerint kell eljárni [lásd Javaslat: 1.§ (4) bekezdés a.) pontja]. Az információszabadság alapvető szabályainak (Infotv.) alkalmazása esetlegessé válik: lényegében az adatigénylő talpraesettségén, illetve az adatkezelő szerv furfangosságán fog múlni, hogy ingyenesen és korlátozásoktól mentesen, vagy komoly díjazás ellenében és felhasználási korlátok közé szorítva jut az adatok birtokába. Az információszabadság normáit ismerő és jogtudatos adatigénylőből tüzes vassal sem lehet majd kihúzni az újrahasznosítási célt, még akkor sem, ha a mögöttes szándék ténylegesen a közadat piaci célú, nyereségorientált felhasználása. Ellenben egy naiv, jogban kevésbé járatos állampolgárt könnyen ilyen tartalmú nyilatkozat megtételére lehet ösztökélni. Naivitás lenne azt hinni, hogy a profitorientált adatigénylők ne lennének kellően felkészültek. A Javaslat elsősorban a jogászokat megfizetni nem képes állampolgárokat sújtja.

### **4. Újrahasznosítási megállapodás – 17.§**

Az újrahasznosítási megállapodás – amely a szerzői jogból ismert felhasználási szerződéshez hasonlítható – feltételekhez kötheti és meghatározhatja az adatok felhasználásnak részletes feltételeit [17.§ (2) bekezdés f.) pont]. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot egyaránt biztosítja. Törvényi felhatalmazáson nyugvó magánjogi megállapodás nem korlátozhatja a közérdekű adatok szabad terjesztését, ez alakilag alaptörvény-ellenes.

### **5. Díjazás – 15.§**

A közérdekű adatigénylés teljesítéséért az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv kizárólag a másolat elkészítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig – állapíthat meg költségtérítést [lásd Infotv. 29.§ (3) bekezdés]. A Javaslat 15.§ az újrahasznosítás díjába beépíti a közadat gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségeit, továbbá ezen költségek 5%-át kitevő nyereséghányadot. Az információszabadság ingyenességével és az európai

digitális menetrend célkitűzéseivel<sup>3</sup> is alapvetően ellentétes a Javaslat.

## 6. A jogorvoslat, joggyakorlat – 18.§

A Javaslat lehetővé teszi a jogorvoslat kezdeményezését is. Várhatóan a legtöbb adatigénylő bírósághoz fog fordulni, amelynek majd ebben a meglehetősen ingoványos területen kell majd kialakítania a gyakorlatot. Hogy ez a gyakorlat mennyire lesz állampolgárbarát, az önmagában egy súlyos kérdés. Azonban igen nagy annak a kockázata, hogy a titkolózásra hajlamos államigazgatás és egyéb közfeladatot ellátó szervek az újrahazsnosítás fogalmát tágan értelmezik. (Az értelmezési tendenciára élő példa az információs szabadságban szintén definiálatlan közfeladat fogalma, ezt az adatkezelők – különösen az állami vállalatok – igen szűken értelmezik.) Várhatóan az értelmezési különbségekből következően drasztikusan növekedni fog a perek száma, a bírósági eljárások pedig költségesek és időigényesek.

A Javaslat nem tartalmazza az Infotv.-nek a bírósági eljárásra vonatkozó egyes garanciális rendelkezéseit, és az Infotv. a 31.§ rendelkezéseivel ellentétben a Javaslat szerinti eljárás illetékköteles; nincsen soron kívüliség; nem az alperes adatkezelőt terheli az adatszolgáltatás megtagadása jogszerűségének a bizonyítása; perben csak az lehet fél, akinek perbeli jogképessége van.

## III. Javaslatok

A magyar jog által elismert alkotmányos elveket szem előtt tartva a **PSI irányelv e formában történő átültetését alkotmányellenesnek tartjuk, ezért a Javaslat visszavonása indokolt.** A Javaslat a jogbiztonságot sérti, mert kiszámíthatatlanná és esetlegessé teszi egy alapjogot biztosító jogintézmény tartalmi és eljárási oldalát. Az Alkotmánybíróság szerint „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I.30.) AB. Hat.] A szabályozás szükségtelenségét és időszerűtlenségét az előterjesztés is elismeri. Mint arra a bevezetőben rámutattunk, jelenleg nincsen uniós előírásból fakadó jogalkotási kényszer, a javaslat egy átfogó felülvizsgálat alatt álló, komoly módosításokra szoruló irányelv szolgai másolata.

## Önfinanszírozás, mint legitim jogkorlátozás? – másodlagos felvetés

Gyakori konfliktus, hogy a közfeladatot ellátó adatkezelő az önfinanszírozási kötelezettségei miatt pénzért hajlandó csak az általa előállított és piaci értékkel rendelkező adatok kiadására. Nyilvánvaló, hogy a PSI irányelv átültetésének szükségessége kapcsán bekövetkezett kormányzati

<sup>3</sup> Érthetetlen, hogy a NFM a jelek szerint nem értesült arról, hogy az Európai Bizottság a Digitális Menterend részeként megalkotta az európai nyílt adatkezelési stratégiát. Ennek fő kezdeményezése épp az említett irányelv felülvizsgálata: a jövőben kötelező lesz általánosan ismert, gépileg olvasható formátumban közzétenni az adatokat, és - hasonlóan az Infotv. Rendelkezéseivel - a közszervek az adatokért legfeljebb az egyéni adatkérések kezelési költségeinek megfelelő díjat számíthatnak majd fel. A képviselők figyelmébe ajánljuk Neelie Kroes videóüzenetét is, amelyben arra kéri a z adatkezelőket, hogy „[H]asználják ki a stratégia által nyújtott kereteket és csatlakozzanak az előrelátók és élenjárók csoportjához” (<http://www.youtube.com/watch?v=MlcFKPyiRuw>). Ezzel szemben a törvényjavaslat díjszabásra vonatkozó rendelkezései kifejezetten retrográdnak számítanak. Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=hu>

fordulat részben ennek az alapvetően költségvetési karakterű megfontolásnak tudható be. Az Infotv. 27.§ (3) bekezdésének h.) pontja felhatalmazást ad arra, hogy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel törvény - az adatfajták meghatározásával – korlátozható a közérdekű adatok megismerése. Amennyiben a jogalkotó úgy ítéli meg – szerintünk helytelenül -, hogy az önfinanszírozás olyan alkotmányos érdek, amely alapjog-korlátozást alkotmányosan igazolhat, akkor egyes szektorális törvények megfelelő módosításával elérhető a szellemi termékek az információszabadság főszabálya alóli kivonása. Például a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény módosításával megteremthető a Központi Statisztikai Hivatal által előállított adatbázisok megismerhetőségének korlátozása, és szellemi terméként való értékesítése. Ez a jogtechnikai megoldás az Alaptörvény és az Infotv. jogforrási – alaki – előírásainak megfelel, továbbá nem teszi kiszámíthatatlanná az információszabadság jól működő intézményrendszerét.

Budapest, 2012. április 5.