

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Dr. Jóri András

A 2003/98/EK számú irányelv átültetése

A „PSI irányelv” (DIRECTIVE 2003/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 November 2003 on the re-use of public sector information) átültetésének határideje 2005. július 1-jén lejárt. Az átültetés megfelelőségének vizsgálatát az EU Bizottsága 2005 szeptemberében megkezdte. Jelen tanulmányban elsőként a PSI irányelv főbb rendelkezéseit és az azok átültetésével kapcsolatban az eddigiek során felmerült problémák elméleti hátterét elemezzük (2. pont), majd az Irányelv rendelkezéseit követve tárgyaljuk az egyes rendelkezések átültetésével kapcsolatos helyzetet.

2. A PSI-irányelv és az azzal kapcsolatos értelmezési kérdések

A következőkben röviden összefoglaljuk az Európai Parlament és a Tanács a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet (a továbbiakban: PSI irányelv) főbb rendelkezéseit, illetőleg azokat a pontokat, amelyek esetén az irányelv értelmezése - annak átültetése szempontjából releváns - értelmezési kérdések merülnek fel.

a) Cél és meghatározások

A PSI irányelv által adott szabályozás szoros kapcsolatban áll az információs szabadság témájával, ám célja *nem a hozzáférés biztosítása*, hanem az, hogy a tagállami jogszabályok által biztosított hozzáférés lehetőségének sajátos, a további hasznosításra (újrahasznosításra) irányuló felhasználása egyenlő feltételekkel váljék lehetővé az Unió területén működő gazdasági társaságok és más alanyok számára. A fő cél az egységes belső piacon „a közzféra dokumentumain alapuló közösségi szintű információs termékek és szolgáltatások létrehozása, a közzféra dokumentumai határon átnyúló, magántársaságok általi hatékony felhasználásának ösztönzése a többletértékkel bíró információs termékek, szolgáltatások fejlesztése érdekében, valamint a verseny torzulásának korlátozása”¹. A PSI irányelv 1. cikkének 1. bekezdése szerint „ez az irányelv minimum szabályokat állapít meg a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában.” A tárgyi hatály alól a PSI irányelv számos kivételt állapít meg: rendelkezéseit nem kell alkalmazni olyan „dokumentumokra”, amelyek „rendeletre bocsátása kívül esik az érintett közigazgatási szerveknek a törvények vagy a tagállam más kötelező erejű rendelkezései által, vagy ilyen jogszabályok hiányában, a tagállamok közigazgatási gyakorlatával összhangban meghatározott közfeladatain”, amelyeken „harmadik személyeknek szellemi tulajdonjoga áll fenn”, ill. „amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják”. További kivételeket állapít meg a PSI irányelv meghatározott adatkezelők esetére: így nem kell alkalmazni rendelkezéseit „közzszolgálati műsorszolgáltatók és azok alvállalkozóinak, valamint más testületek és azok alvállalkozóinak birtokában lévő olyan dokumentumokra, amelyek közzszolgálati

¹ Preambulum 25. bekezdés

műsorszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek”, „oktatási és kutató intézmények, így iskolák, egyetemek, levéltárak, könyvtárak és kutatóintézetek, valamint adott esetben kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek birtokában lévő dokumentumokra” illetőleg „kulturális intézmények, így múzeumok, könyvtárak, levéltárak, zenekarok, operaházak, balett-társulatok és színházak birtokában lévő dokumentumokra”. A dokumentum-fogalomból a szabályozás kifejezetten kizárja a szoftvert.

Az irányelv *hatályával* kapcsolatban merülnek fel elsőként jelentős értelmezési kérdések. Az irányelv 1. cikk (1) bekezdése a „tagállamok közigazgatási szerveinek” birtokában lévő dokumentumokról szól; az irányelv 10. preambulumpontja szerint „[a] „közigazgatási szerv”, valamint a „közjogi intézmény” fogalma a közbeszerzési irányelvekből került átvételre (92/50/EGK, 93/36/EGK, 93/37/EGK, valamint 98/4/EK). Közvállalkozások nem tartoznak e meghatározások alá”. Az irányelv maga is meghatározza ezeket - a hivatkozott irányelvekből származó - fogalmakat: a 2. cikkében foglalt definíciók szerint „közigazgatási szerv”: az állam, a területi önkormányzatok, közjogi intézmények, valamint az ilyen hatóság vagy hatóságok, illetve közjogi intézmény vagy közjogi intézmények által létrehozott társulások”; közjogi intézménynek minősül „minden olyan intézmény, amely kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, továbbá amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint amely pénzügyi fenntartása többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény feladata; vagy amelynek igazgatása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki”.

A személyi hatály tekintetében e ponton vizsgálni kell a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) által használt közérdekű adat fogalmat. Az „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy” fogalmának értelmezéséhez az adatvédelmi biztos gyakorlat nyújthat támpontot. Az adatvédelmi biztos szerint annak megállapíthatóságát, hogy az adott szerv állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervnek minősül-e, „a hatásköri és illetékességi szabályok biztosítják, illetve az, hogy az állam vagy az önkormányzat a feladata ellátására valamilyen szervezetet hoz létre vagy szerződéssel a feladat ellátását másnak átengedi”. A „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv” tekintetében a biztos kifejtette, hogy „a jogszabálynak egyszerre kell megjelölnie a közfeladatot és azt ellátó szervet is, mégpedig úgy, hogy a jogszabályból magából a szerv is azonosítható legyen legalább olyan speciális kritérium(ok) megadásával, amely(ek) az azonos vagy hasonló szervezeti formában működő vagy tevékenységet végző más szervezetektől megkülönbözteti(k). Önmagában a szervezeti formára vagy a végzett tevékenységre utalás nem elegendő.”²

Az adatvédelmi biztos szerint közfeladatot lát el

- az Országos Rádió és Televízió Testület;³

² Lásd a 1409/A/2004. ügyet.

³ ABI 2000, 356.

- közfeladatot ellátó szerv az ELMŰ Rt.;
- közfeladatot ellátó szervnek minősül a Magyar Televízió Rt., mivel közszolgálati műsorszolgáltatóként jogszabályban - az 1996. évi I. törvényben - meghatározott közfeladatot lát el;⁴
- közfeladatot lát el az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.⁵

Nem közfeladatot ellátó szerv a szakszervezet, mivel nem rendelkezik közhatalmi jogosítványokkal és nem kezel költségvetési pénzeket.⁶ Nem tartozik az alanyi körbe a kereskedelmi bank, akkor sem, ha az adófizetők pénzéből konszolidálták, mivel nem lát el állami vagy helyi önkormányzati, illetőleg jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot.⁷ Nem tekinthető közfeladatot ellátó szervnek a Tartalékgazdálkodási Közhasznú Társaság; azonban a rá vonatkozó, igényelt adatkört az adatigénylő tulajdonosi jogokat gyakorló minisztériumtól és Kincstári Vagyon Igazgatóságtól mint közérdekű adatokat kérheti.⁸ Az adatvédelmi biztosi gyakorlat szerint lehetséges az is, hogy valamely szerv csak meghatározott feladatok tekintetében minősül közfeladatot ellátó szervnek, s így a kezelésében lévő adatok csak e körben minősülnek közérdekű adatnak.⁹ Közfeladatot lát el az MTV Rt.¹⁰

Álláspontunk szerint ezen a ponton az Avtv. személyi hatálya nem jelent problémát az irányelv átültetésének szempontjából, ugyanis az irányelv idézett meghatározása szerinti „közigazgatási szerv” vagy „közjogi intézmény” *minden esetben közfeladatot ellátó szervnek minősül az Avtv. szerint.* Gondot jelenthet azonban az, hogy az Avtv. rendszerében (éppen az információszabadság minél széleskörűbb érvényesülése érdekében) a közfeladatot ellátó szervek köre nem meghatározott, vagyis értelmezési határesetekben jogalkalmazói jogértelmezéstől függ az, hogy az Avtv. hatálya kiterjed-e az adatkezelőre, az általa kezelt adatok közérdekű adatok-e (és ezzel kapcsolatban alkalmazhatóak-e ezen adatokra az irányelv által meghatározott keretek között átültetett szabályok).

b) További felhasználási célú hozzáférés - hozzáférés vs. további felhasználás

Igen lényeges az 1. cikk (3) bekezdése, amely szerint „ez az irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti. Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz.” A PSI irányelv tehát általában azokra az esetekre vonatkozóan határoz meg rendelkezéseket, amelyek a tagállami „információszabadság-jog” hatálya alá esnek, ám ettől függetlenül is számos kivételt állapít meg.

⁴ ABI 1998, 135; ABI 2000, 120; ABI 2000, 374.

⁵ ABI 1999, 141.

⁶ ABI 1999, 129.

⁷ ABI 2000, 119; ABI 2000, 367.

⁸ ABI 2000, 365.

⁹ Lásd a 1409/A/2004. ügyben kifejtett értelmezést: „Tipikus példák [...] az alapítványok, egyházak által fenntartott közoktatási és egészségügyi intézmények, amelyek az állammal, önkormányzattal kötött szerződés keretében látják el az állami, önkormányzati feladatokat. E magánszervezetek azonban csak az ellátott közfeladat tekintetében minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, nem pedig egész tevékenységük tekintetében.”

¹⁰ ABI 2000, 383.

Akár olyan implementáció sem sértené tehát a PSI irányelvet az olyan implementáció, amelynek keretében a szabályozás csak a közérdekű adatok meghatározott körére - a PSI irányelvben foglalt kivételi körök kivételével - írná elő a PSI irányelvben foglalt rendelkezéseket. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a PSI irányelv, bár harmonizációs célú norma, lehetővé teszi a tagállamok számára a közérdekű adatok újra(tovább-)hasznosításának az adatkezelő számára szigorúbb szabályozását is, méghozzá két értelemben: lehetséges a továbbfelhasználásra vonatkozó előírások szélesebb adatkörben történő előírása, és lehetséges a PSI irányelvben foglaltaknál szigorúbb rendelkezések megállapítása is. „A tagállamok hozhatnak az ezen irányelvben megállapított minimum-feltételeken túlmutató intézkedéseket és lehetővé tehetik szélesebb körben a további felhasználást”¹¹.

A PSI irányelv 3. cikke szerint „[a] tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a közigazgatási szervek birtokában lévő dokumentumok további felhasználása engedélyezett, ezeknek a dokumentumoknak a kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú további felhasználására a III. és IV. fejezetben meghatározott feltételek szerint sor kerülhet. Amennyiben lehetséges, a dokumentumokat elektronikus úton kell elérhetővé kell tenni.” Az alapelv tartalma az, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságával élve megismert adatokat tovább is lehet hasznosítani, akár kereskedelmi célra is, a PSI irányelvben meghatározott feltételek szerint (ezen feltételek természetesen magukban foglalják a személyes adatok védelmére és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra vonatkozó szabályok tiszteletben tartását is). Az Irányelv központi kategóriája tehát a(z) *(újra)felhasználás*, nem a hozzáférés. E körben kell értékelnünk tehát a hatályos magyar szabályozást, és nem a hozzáférés (információszabadság kapcsán gyakran emlegetett) szempontjai, hanem kizárólag az újrafelhasználás szempontja szerint vizsgálni azt, hogy annak feltételei megfelelnek-e az Irányelvben foglaltaknak. (Sajnos az Avtv. 2005. évi módosítása, illetőleg az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) előkészítése során éppen ezek a szempontok maradtak háttérben: egy döntően alkotmányjogias, az elektronikus információszabadságot kizárólag mint a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alkotmányos jog valódi érvényesülését megteremtő eszközt tekintő felfogás érzékelhető az ekkor végzett jogalkotási folyamatban, ami önmagában nem kifogásolható, ám azzal együtt, hogy az Irányelv átültetése ezen időszakban hangsúlyos feladatként jelentkezett, mindenképpen egyoldalúnak tekinthető¹².)

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban „mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kimondta, majd további gyakorlatában töretlenül követte azon értelmezést, amely szerint az Alkotmány hivatkozott szabályában lefektetett, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog (egyes határozatokban: információszabadság) „korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltan, ha azt más

¹¹ Preambulum 8. bek.

¹² Az Eitv. elfogadott szövegének csak 7. §-a és melléklete tartalmaz az irányelvnek való megfelelést szolgáló rendelkezéseket; a törvényelőkészítés során írt tanulmányokban azonban a kérdés marginálisan fordul elő (lásd Majtényi et. al (szerk.): Az elektronikus információszabadság, Eötvös Károly Intézet, 2005.) Az elektronikus információszabadság meghonosítása és az állami adatvagyon újrahonosítását célzó projektek ezt megelőzően is külön utakon jártak: lásd a KIKERES projektet. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény megalkotását elsőként dr. Balogh Zsolt György, dr. Polyák Gábor és jelen tanulmány szerzője kezdeményezte 2002-ben az akkor létező Informatikai Kormánybiztossághoz benyújtott pályázatban.

alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fent idézett szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik. Az információknak a nyilvánosságtól való elzárása tehát ugyancsak alá van vetve az alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek. Eszerint irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt rendelkezés is, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.” A *hozzáférés* részletszabályait az Avtv. III. fejezete rögzíti. A törvény 19-22. §§-ai a hozzáférés jogát és a hozzáférés biztosítására, az azzal kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó eljárást szabályozzák - ezeket is csak a közhitelű nyilvántartásokon kívüli körben (lásd 22. §).

A további felhasználás köréről, lehetőségeiről az Avtv. szabályozása nem szól, ám, mint azt a fentiekben láttuk, a *közérdekű adatok terjesztése alkotmányos jog*. Értelmezési kérdés, hogy a „terjesztés” joga miképpen viszonyul a továbbfelhasználás egyes - különösen nyereségérdekelt - eseteihez; értelmezhetők-e ezen esetek úgy, mint amelyek a közérdekű adatok terjesztésének alkotmányos jogának körébe esnek, vagy sem.

Ezzel kapcsolatban támpont lehet az Alkotmánybíróság és az adatvédelmi biztos vonatkozó gyakorlata; ezek az értelmezések persze nem a továbbhasznosítás szélesebb körére adnak iránymutatást, csupán arra, érvényesül-e az adatkezelés célhoz kötöttségének követelménye (Avtv. 5. § (1) bekezdése) a közérdekű adatok vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a célhoz kötöttség elve mint adatvédelmi alapelv nem érvényesül közérdekű adatok „kezelése”, így megismerése és *felhasználása* során sem. A testület egy, a közérdekű adatok felhasználását „csak a köz érdekében” lehetővé tévő önkormányzati rendelet vizsgálata során kimondta: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem például saját jogos érdekei érvényesítése vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem *jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem*. [...] Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése nemcsak a közérdekű adatok megismeréséhez, hanem ezeknek az adatoknak a terjesztéséhez való jogot is biztosítja. *A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.*”¹³ Ez az alkotmánybírósági állásfoglalás azt támasztja alá, hogy a közérdekű adatok esetében a magáncélú felhasználás (továbbhasznosítás!) esetében is alkotmányos jogról van szó.

A vonatkozó adatvédelmi biztos gyakorlat ellentmondásosabb. Az uralkodó felfogás szerint - amelynek kifejtése során a biztos a fent hivatkozott AB-határozatot vette alapul - a közérdekű adatok vonatkozásában nem érvényesül a célhozkötöttség követelménye¹⁴. Tény azonban, hogy az

¹³ 19/1995. (III. 28.) AB határozat (kiemelések tőlem: J.A.)

¹⁴ Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1998, 130. o.

adatvédelmi biztos ezzel ellentétes állásfoglalása is ismeretes: a Magyar Geológiai Szolgálat kezelésében lévő közérdekű adatokkal kapcsolatosan feltett egyik kérdést a biztos úgy válaszolta meg, hogy „[A szolgálatnak f]el kell hívni az adatkérők figyelmét arra, hogy az ingyenesen [...] bárki számára hozzáférhető közérdekű adatok »értékesítése«, anyagi ellenszolgáltatásként történő továbbadása jogszerűtlen és ellentétes a hatályos szabályozással.”¹⁵ Az állásfoglalásban az adatvédelmi biztos nem jelöli meg, hogy mely „hatályos szabályozással” volna ellentétes az idézett gyakorlat. Más hasonló állásfoglalás az adatvédelmi biztos gyakorlatában nem ismert.

c) A szerzői jog és a hozzáférés/további felhasználás

Az adatvédelmi biztos fent hivatkozott ajánlásában tárgyalja azt is, mely esetekben jelentheti a szerzői jog az információszabadság korlátját. A biztos szerint „[a] szerzői jog és az úgynevezett szomszédos jogok érvényesítése egyes esetekben a Szolgálat által kezelt adatok nyilvánosságának korlátozását jelentheti. A közérdekűség és a szerzői jog konfliktusában azonban az utóbbi csak leszűkítve értelmezhető: a létrejött mű szabad felhasználását korlátozhatja, az annak *nyersanyagát* képező közérdekű adatokét azonban általánosságban nem. A szerzői jog által lefedett mű (tanulmány, megírt konferencia-előadás, publikáció) közvetlen nyersanyagául szolgáló közérdekű adatok nyilvánossága a készülő műre tekintettel átmenetileg korlátozható, e korlátozás azonban legfeljebb a mű nyilvánosságra hozataláig tarthat. A kizárólag a műhöz készített számítások, elemzések a szerző jegyzeteinek, munkaanyagainak tekinthetők, amelyeket nem kell hozzáférhetővé tennie. A kutatás tudományos volta önmagában nem korlátozza a megismerhetőséget.” Álláspontunk szerint az állásfoglalásban foglaltak az Avtv. értelmezésének kontextusában pontosításra szorulnak a magyar jogban azóta megjelent *sui generis* adatbázisvédelemre tekintettel, ám a kérdés az Irányelv átültetése során nem jelent problémát: az Irányelv 1. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint „[e]zt az irányelvet nem kell alkalmazni [...] olyan dokumentumokra, amelyekben harmadik személyeknek szellemi tulajdonjoga áll fenn”.

d) Hozzáférési kérelem („igény”) vs. felhasználási kérelem

A PSI irányelv II. fejezete szól a további felhasználás iránti kérelmekről. A PSI irányelv szerint a felhasználás céljából történő rendelkezésre bocsátásra és a felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlat megtételére „ésszerű határidőt” kell biztosítani, amely „összhangban áll a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének határidejével”. A PSI irányelv egyéb rendelkezés hiányában a kérelem elintézésére 20 munkanapos határidőt szab meg a további felhasználás céljából történő rendelkezésre bocsátásra ill. a felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlat megtételére (4. cikk (2) bek.). A határidőt „terjedelmes vagy összetett kérelmek esetében további 20 munkanappal meg lehet hosszabbítani. Ilyen esetekben a kérelmezőt az eredeti kérelem benyújtásától számított három héten belül értesíteni kell arról, hogy a kérelem elintézése több időt vesz igénybe” (4. cikk (2) bek.).

¹⁵ Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1999, 395. o.

A hazai szabályozási környezetben a hozzáférési kérelem (az Avtv. 2005. évi módosítását követően „igény”) benyújtására és teljesítésére vonatkozó eljárást az Avtv. 20-21. §§-ai tartalmazzák. Lényeges, hogy az itt szabályozott eljárás és határidő *nem a felhasználás iránti kérelmek* benyújtásáról és kielégítéséről szól, azaz annak megítélése, hogy az Avtv. 20-21. §§-ai tekinthetők-e az Irányelv II. fejezetében foglalt rendelkezések átültetésének, attól függ, hogy kizárható-e annak lehetősége, hogy *bármely közérdekű adatok további felhasználása esetén a további felhasználás körülményeit, módját, feltételeit szabályozó felhasználási szerződés szükséges*. Másképpen fogalmazva: ha a közérdekű adatokhoz történő hozzáférés nyújtását követően *minden esetben szabad* (további feltételekhez nem kötött) a további felhasználás a magyar jog szerint, akkor az Avtv. hivatkozott rendelkezései az Irányelv szabályait megfelelően ültetik át (hiszen a meghatározott határidők rövidebbek, stb) - amennyiben azonban a további felhasználás szerződéses viszony létesítését követeli meg, úgy ezek a szabályok önmagukban nem ültetik át az Irányelv rendelkezéseit.

A hozzáférési/továbbfelhasználási kérelmekkel kapcsolatos további probléma, hogy az Avtv. 22. §-a szerint „E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő - külön törvényben szabályozott - adatszolgáltatásra.” Ugyanakkor figyelemmel kell lenni az Irányelv hatályának terjedelmére is; az 1. cikk (3) bekezdése szerint „[e]z az irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti. Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz”. Az ún. közhiteles nyilvántartások esetében tehát az Avtv. 22. §-ából származóan csak olyan nyilvántartások esetében léphet fel az átültetés során mulasztás, amelyek nyilvánosak, a hozzáférés nem kötött érdekelttség igazolásához (márpedig a személyes adatvédelem követelményei miatt a hozzáférés ilyen korlátozása mint tendencia érvényesül a szabályozásban).

e) Elektronikus eszközök igénybevétele

A PSI irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a kérelmek elintézése, az ajánlat megtétele esetére is rögzíti azt a követelményt, hogy az adatkezelőknek „lehetőség szerint elektronikus eszközöket kell igénybe venniük”. Az 5. cikk szerint „[a] közigazgatási szerveknek dokumentumaikat, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, a rendelkezésre álló formátumban vagy nyelven elektronikus eszközökön keresztül kell elérhetővé tenniük. Ez nem jelent kötelezettséget a közigazgatási szerv számára dokumentumok újbóli előállítására vagy a kérelemnek megfelelő kiigazítására, illetve dokumentumokból való kivonatok készítésére, amennyiben ez aránytalan, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene.”

A PSI irányelv e rendelkezése egyrészt módot ad az adatkezelő számára egyes kérelmek elutasítására (pl. amennyiben az nem teljesíthető ésszerű erőfeszítéssel).

Lényeges az a megfontolás, amelyet a PSI irányelv e szabállyal kapcsolatban a preambulumban rögzít. Eszerint „[a] további felhasználás megkönnyítése érdekében, a közigazgatási szerveknek,

amennyiben ez lehetséges és ésszerű, dokumentumaikat olyan formátumban kell elérhetővé tenniük, amely nem függ egy meghatározott szoftver alkalmazásától. Ahol ez lehetséges és ésszerű, a közigazgatási szerveknek figyelembe kell venniük a dokumentumok a fogyatékos személyek általi, illetve érdekében történő további felhasználásának lehetőségeit.” A fent idézett szabály szerint az adatokat abban a formában kell rendelkezésre bocsátani, amelyben léteznek (pre-existing format), ám ez utóbbi, a preambulumból kiolvasható szabályozási cél szerint további olyan formátumok is megkövetelhetők, amelyek szoftverfüggetlenséget tesznek lehetővé.

Álláspontunk szerint az Irányelv e rendelkezéseiből eredő jogalkotási kötelezettségének Magyarország a 2005. folyamán elvégzett, az információs szabadság megteremtésére irányuló jogalkotással nagyrészt eleget tett.

f) Díjazás

A PSI irányelv 6. cikke szerint „[d]íj szedése esetén a dokumentumok rendelkezésre bocsátásából és további felhasználásának engedélyezéséből eredő teljes bevétel egy ésszerű nyereséghányaddal együtt sem haladhatja meg a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét. A díjaknak a vonatkozó elszámolási időszakban költségorientáltak kell lenniük, és azokat az érintett közigazgatási szervekre vonatkozó számviteli elvekkel összhangban kell kiszámítani.” A 7. cikk szerint „[a] közigazgatási szerv birtokában lévő dokumentumok további felhasználásának feltételeit és általános díjait előzetesen kell rögzíteni és amennyiben lehetséges és ésszerű, elektronikus úton kell közzétenni. Kérelemre, a közigazgatási szervnek meg kell jelölnie a közzétett díj kiszámításának alapját. Az érintett közigazgatási szervnek azt is meg kell jelölnie, hogy mely tényezőket veszi figyelembe az atipikus esetekre vonatkozó díjak számításánál. A közigazgatási szerveknek biztosítaniuk kell, hogy a további felhasználást kérelmezők megfelelő tájékoztatást kapjanak az őket érintő határozatokkal és eljárásokkal szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről.”

A szabályozás tehát - egyes tagállamoknak a PSI irányelv alapjául szolgáló Zöld Könyvre adott véleménye nyomán¹⁶ - megengedi ésszerű nyereség érvényesítését. Emögött az a megfontolás húzódik, hogy egyes esetekben a PSI irányelv hatálya alatt álló szervezetek működéséhez elengedhetetlen a szolgáltatások értékesítéséből származó bevétel, sőt, kormányzati cél, hogy az adott szervezet elsősorban ne az adófizetők, hanem a szolgáltatást igénybevevők befizetéseire támaszkodjon.

A fent idézett, a Geológiai Szolgálat kezelésében lévő közérdekű adatokkal kapcsolatos adatvédelmi biztosi állásfoglalás éppen a Szolgálat számára óriási költségeket okozó adatkéréssel előállított adatok továbbértékesítésének jogszerűségét vitatta. A PSI irányelv szerint „nem kizárt eltérő díjakat megállapítani a kereskedelmi és a nem kereskedelmi célú felhasználásra”¹⁷.

¹⁶ Opinion of the UK Government on Public Sector Information: A Key Resource For Europe, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society - Pricing Policies and Public Sector Commercial Activity

¹⁷ Preambulum 19. bek.

Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy egyes jogszabályok - esetenként az Avtv. szabályainak is ellentmondva - a PSI irányelv céljainak megvalósulását korlátozó normákat tartalmaznak. Az MTI egyes közérdekű adatok szolgáltatásáért a költségtérítésen felül díjazást kér, amelyet a Tulajdonosi Tanácsadó Testület határoz meg; az Országos Meteorológiai Szolgálat adatainak továbbfelhasználásával kapcsolatos díjtételeket a vonatkozó miniszteri rendelet alapján a szolgálat elnöke a minisztériummal egyeztetve határozza meg¹⁸. Az adatvédelmi biztos mindkét szerv gyakorlatát kifogásolta¹⁹. A PSI irányelv valós implementációja csak abban az esetben valósulhat meg, ha a jogalkotó a hozzáférés és a továbbfelhasználás szabályozásán túl rendezi a közfeladatot ellátó szervek finanszírozásának kérdését is, amely gyakran részben az adatszolgáltatás díjaira építve történik. Az Avtv. és a szektorális - sokszor rendeleti szintű - szabályok közötti ellentmondások abban az esetben is korlátozzák a PSI irányelv céljainak megvalósulását, ha az Avtv. szabályai formálisan megfelelnek az abban rögzített feltételeknek.

A PSI irányelv 10. és 11. cikke kimondja a további felhasználás megkülönböztető feltételeinek tilalmát a felhasználás hasonló esetei tekintetében, valamint a kizárólagosságot biztosító megállapodások tilalmát. Ezek a szabályok a piaci szereplők számára megteremtik az esélyegyenlőséget az állami adatvagyon kiaknázására, s szabályozzák a - kivételes - kizárólagosságot biztosító megállapodás megkötésének feltételeit és felülvizsgálatának rendjét.

3. A PSI-irányelv egyes rendelkezései és azok átültetésének helyzete

Az alábbiakban az Irányelv egyes rendelkezéseinek átültetését vizsgáljuk.

I. FEJEZET

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

1. cikk

Tárgy és hatály

(1) Ez az irányelv minimum szabályokat állapít meg a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában.

(2) Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni:

a) olyan dokumentumokra, amelyek rendelkezésre bocsátása kívül esik az érintett közigazgatási szerveknek a törvények vagy a tagállam más kötelező erejű rendelkezései által, vagy ilyen

¹⁸ 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet 6. § (4) bekezdése

¹⁹ ABI 2005, 146 és ABI 2005, 568

jogszabályok hiányában, a tagállamok közigazgatási gyakorlatával összhangban meghatározott közfeladatain;

b) olyan dokumentumokra, amelyeken harmadik személyeknek szellemi tulajdonjoga áll fenn;

c) olyan dokumentumokra, amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják, például a következő okokból:

- a nemzetbiztonság (állami biztonság), honvédelem, közbiztonság védelme,
- statisztikai vagy kereskedelmi titoktartás;

d) közszolgálati műsorszolgáltatók és azok alvállalkozóinak, valamint más testületek és azok alvállalkozóinak birtokában lévő olyan dokumentumokra, amelyek közszolgálati műsorszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek;

e) oktatási és kutató intézmények, így iskolák, egyetemek, levéltárak, könyvtárak és kutatóintézetek, valamint adott esetben kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek birtokában lévő dokumentumokra;

f) kulturális intézmények, így múzeumok, könyvtárak, levéltárak, zenekarok, operaházak, balett-társulatok és színházak birtokában lévő dokumentumokra;

(3) Ez az irányelv a tagállamok meglévő hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti. Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz.

(4) Ez az irányelv semmilyen módon nem érinti az egyéneknek a közösségi és nemzeti jog szerinti védelmi szintjét a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában, különösen nem változtatja meg a 95/46/EK irányelv szerinti jogokat és kötelezettségeket.

(5) Az irányelv által meghatározott kötelezettségeket annyiban kell alkalmazni, amennyiben azok összeegyeztethetők a szellemi tulajdonjogok védelméről szóló nemzetközi egyezményekkel, különösen a Berni Egyezményvel és a TRIPS-megállapodással.

Az Irányelv tárgyi hatályát meghatározó 1. cikket nem kell átültetni a magyar jogba. Ugyanakkor az 1. cikk meghatározza az átültetés kötelezettségének terjedelmét, így annak legfontosabb következményei az alábbiak:

1. Az Irányelv átültetése során nem szükséges megoldani azt a problémát, amely abból adódik, hogy az Avtv. fogalomrendszere szerint egyes olyan adatok illetőleg dokumentumok is közérdekű adatnak (illetőleg közérdekből nyilvános adatnak) minősülnek, amelyekhez harmadik személynek szerzői

joga illetőleg iparjogvédelmi joga, más szellemi tulajdonjoga fűződik. Mint a fentiekben bemutattuk, ezt az esetet az adatvédelmi biztosi gyakorlat - contra legem értelmezéssel - a hozzáférés korlátjaként fogta fel; az Avtv. hozzáférési szabályai ezt a kérdést jelenleg sem kezelik megfelelően. Mivel azonban az Irányelv tárgyi hatálya nem terjed ki ezekre a dokumentumokra, a problémát az átültetés során nem kell figyelembe venni.

2. Az 1. cikk (3) bekezdése szerint az Irányelvet abban az esetben sem kell alkalmazni, „amikor a polgárok vagy gazdasági társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak érdekük bizonyítása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz”. Ilyen eset akkor a magyar jogi környezetben abból adódhat, hogy az Avtv. vagy más jogszabály állapítja meg a hozzáférés korlátját. Az átültetés szempontjából ez az eset nem jelent problémát.

2. cikk

Fogalom-meghatározások

Ennek az irányelvnek az alkalmazásában a következő meghatározásokat kell alkalmazni:

1. „közigazgatási szerv”: az állam, a területi önkormányzatok, közjogi intézmények, valamint az ilyen hatóság vagy hatóságok, illetve közjogi intézmény vagy közjogi intézmények által létrehozott társulások;

2. „közjogi intézmény” minden olyan intézmény,

amely kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, továbbá

amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint

amely pénzügyi fenntartása többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény feladata; vagy amelynek igazgatása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

3. „dokumentum”:

a) bármilyen tartalom, függetlenül az adathordozó formájától (papír vagy elektronikus forma, illetve hang, képi vagy audiovizuális eszköz);

b) az ilyen tartalom bármely része;

4. „további felhasználás”: a közigazgatási szervek dokumentumainak természetes vagy jogi személyek általi felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a dokumentumokat előállították. A közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfadataik ellátása keretében történő dokumentumcsere nem minősül további felhasználásnak.

5. „személyes adat”: a 95/46/EK irányelv 2. cikke a) pontjában meghatározott adat.

Az alapfogalmak (közérdekű adat, közfeladatot ellátó szerv) eltérését az 1. pontban már vizsgálat tárgyává tettük, és megállapítottuk, hogy az a gyakorlatban az átültetést nem akadályozza. Lényeges azonban, hogy sem az Avtv. 2005-ben elfogadott módosítása, sem az elektronikus információszabadságról szóló jogi szabályozás nem határozza meg a további felhasználás eseteit, nem különböztet hozzáférés és (további) felhasználás között, magától értetődőként fogadva el az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) határozata alapján alátámasztott értelmezését, amely szerint 61. § (1) bekezdésében foglalt közérdekű adatok terjesztéséhez fűződő jog minden további nélkül, problémamentesen biztosítja az Irányelv rendelkezéseinek érvényesülését a magyar jogi környezetben. *Álláspontunk szerint ez nincs így.* Ezt az alábbiakban - a felhasználásra vonatkozó kérelmeket illető szabályozás kapcsán - részletesen kifejthetjük; nézetünk szerint szükséges a közérdekű adatok felhasználásának, az ezekre vonatkozó kérelmeknek és a felhasználásai szerződések megkötésének direkt szabályozása a magyar jogban.

3. cikk

Alapelv

A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a közigazgatási szervek birtokában lévő dokumentumok további felhasználása engedélyezett, ezeknek a dokumentumoknak a kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú további felhasználására a III. és IV. fejezetben meghatározott feltételek szerint sor kerülhet. Amennyiben lehetséges, a dokumentumokat elektronikus úton kell elérhetővé kell tenni.

Álláspontom szerint 3. cikket az Alkotmány 61. § (1) bekezdése [Alkotmánymód. 34. §], valamint az Avtv. 20. § (1) és (5) bekezdései [Avtvmód2. 5. §] ültetik át a magyar jogba (a kérdés általában az, hogy maga a további felhasználás mennyiben engedélyezett).

E ponton érintjük a közhiteles nyilvántartások problémáját. Az Avtv. 22. §-a szerint „E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhiteles nyilvántartásból történő - külön törvényben

szabályozott - adatszolgáltatásra.” A fenti alapelvből következően azonban a közhiteles nyilvántartások közérdekű adattartamára (amely hozzáférési korlátozások alá nem esik), alkalmazni kell az Irányelv III. és IV. fejezetében meghatározott követelményeket. Mivel azonban ezen adatokra nem terjed ki az Avtv. III. fejezetének hatálya, ezért az ilyen adatok vonatkozásában az áttűtetés elmaradt, még abban az esetben is, ha az Avtv. hozzáférésre vonatkozó szabályait megfeleltetjük az Irányelv továbbfelhasználásra vonatkozó rendelkezéseivel (amely maga is téves álláspont).

Ez a probléma számos, egymástól sokban különböző, ám igen lényeges adatbázisokat érint, pl. a következőket:

- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. § (1) alapján működő ingatlan-nyilvántartás;
- az 1997. évi CXLV. törvény alapján működő cégnyilvántartás;
- a Nemzeti Akkreditáló Testület szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint eljárásáról szóló 2005. évi LXXVIII. törvény szerint az akkreditált szervezetekről vezetett nyilvántartás;
- Magyar Köztársaságban forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszerek közhiteles nyilvántartása, amelyet az Országos Gyógyszerészeti Intézet vezet (az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 26. § (3) bekezdése),

és számos egyéb nyilvántartás (mozgókép-törvény alapján hazai filmek nyilvántartása, barlangok nyilvántartása, hajórajstrom, stb.). Ezen nyilvántartások nyilvános közérdekű adattartalma az Irányelv hatálya alatt van, ám azokra nem érvényesül a nemzeti jog által meghatározott hozzáférési eljárás.

II. FEJEZET

TOVÁBBI FELHASZNÁLÁS IRÁNTI KÉRELMEK

4. cikk

A további felhasználás iránti kérelmek elintézésére vonatkozó követelmények

- (1) A további felhasználás iránti kérelmek elintézésére és a dokumentumoknak további felhasználás céljából a kérelmező rendelkezésére bocsátására, illetve - amennyiben felhasználási engedély szükséges - a végleges felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlat megtételére a közigazgatási szerveknek ésszerű határidőt kell biztosítaniuk, amely összhangban áll a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének

határidejével és ennek során lehetőség szerint elektronikus eszközöket kell igénybe venniük.

- (2) Amennyiben a dokumentumok időbeni rendelkezésre bocsátására nem állapítottak meg határidőt vagy más szabályokat, a közigazgatási szerveknek a kérelem kézhezvételétől számított legkésőbb 20 munkanapon belül el kell intézniük a kérelmeket, és a dokumentumokat további felhasználás céljára a kérelmező rendelkezésére kell bocsátaniuk, illetve, amennyiben felhasználási engedély szükséges, részére egy végleges felhasználási szerződésre vonatkozó ajánlatot kell tenniük. Ezt a határidőt terjedelmes vagy összetett kérelmek esetében további 20 munkanappal meg lehet hosszabbítani. Ilyen esetekben a kérelmezőt az eredeti kérelem benyújtásától számított három héten belül értesíteni kell arról, hogy a kérelem elintézése több időt vesz igénybe.
- (3) Elutasító döntés esetén, a közigazgatási szervnek adott tagállam vonatkozó hozzáférési szabályaira vagy ezen irányelv, különösen annak 1. cikke (2) bekezdésének a), b) és c) pontja, illetve 3. cikke alapján elfogadott nemzeti rendelkezésekre való utalással tájékoztatnia kell a kérelmezőt az elutasítás okairól. Amennyiben az elutasító határozat az 1. cikk (2) bekezdésének b) pontján alapul, a közigazgatási szervnek utalnia kell, amennyiben az ismert, a jogosult természetes vagy jogi személyre, vagy adott esetben a felhasználási engedélyt adó személyre, akitől a közigazgatási szerv az érintett anyagot szerezte.
- (4) Az elutasító határozatnak utalást kell tartalmaznia a jogorvoslati lehetőségekre, amelyeket kérelmező a határozat megtámadása érdekében igénybe vehet.
- (5) Az 1. cikk (2) bekezdése d), e), f) pontja alá tartozó közigazgatási szerveknek nem kell megfelelniük e cikk előírásainak.

Álláspontom szerint az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből még az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) határozata nyomán sem következik az, hogy a további felhasználás közérdekű adatok esetében minden olyan esetben feltétel nélkül megtörténhet, amikor a hozzáférés engedélyezett. Álláspontom szerint a hivatkozott határozat helyes értelmezése szerint a felhasználást a közérdekű adatot kezelő - ha az adat közérdekű adatnak minősül - valóban engedélyezni köteles, *ám nem feltétel nélkül*. Kiemelendő, hogy az Avtv. III. fejezetében foglalt szabályozás kifejezetten a hozzáférés kérdését rendezi, vagyis a felhasználás *feltételeit* nem szabályozza. Az Irányelv rendelkezéseit nem kell átültetni az adatok azon köre vonatkozásában, amelyek vonatkozásában „harmadik személyeknek“ szellemi tulajdonjoga áll fenn (1. cikk (2) bek. b), ám nem kizárt, hogy magának az adatkezelőnek áll fenn szellemi tulajdonjoga a dokumentum vagy dokumentumegyüttes felett (lásd pl. szolgálati találmány esetét, vagy a Geológiai Szolgálat adatainak vonatkozásában a hivatkozott jogesetet, stb.). Még jelentősebb az az eset, ha egy szabad hozzáférésű adatbázisról van szó: álláspontunk szerint ilyen esetben az adatkezelő szerv minden további nélkül minősülhet az

adatbázis előállítójának (lásd a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szjt.) 84/A §-át), és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés Avtv-ben rögzített szabályai, sőt, még az egyes közérdekű adatok egyes teljesen szabad továbbhasznosíthatósága esetén is kétséges, hogy ilyen esetekben az adatbázis jelentős részének kimásolása, a példányok terjesztésével az adatbázis nyilvánosságához közvetítése, stb. felhasználási szerződés keretein kívül történhet. Ezekben az esetekben az Szjt. a magáncélú felhasználás kérdését megfelelően rendezi, így a (hazai) információszabadság-jog által hagyományosan feltételezett helyzet (magáncélú, illetőleg a véleményszabadság gyakorlását segítő célú) adatkérés ilyen akadályba nem ütközik (lásd Szjt. 84/C § (1) bekezdés), ám - álláspontunk szerint - nyitott kérdés az, hogy a kifejezetten további felhasználási célú olyan adatkérések, amelyek valamely állami adatbázis egészére vagy jelentős részére irányulnak, értelmezhető-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Avtv. keretei között. Nézetünk szerint kifejezetten rögzíteni kell a közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok ilyen továbbhasznosítására vonatkozó szabályokat az Avtv-ben (amely rendelkezés az Szjt. 84/A § (1) bekezdésének alkalmazásában eltérő törvényi rendelkezésnek minősülne).

III. FEJEZET

A TOVÁBBI FELHASZNÁLÁS FELTÉTELEI

5. cikk

A rendelkezésre álló formátumok

(1) A közigazgatási szerveknek dokumentumaikat, amennyiben ez lehetséges és ésszerű, a rendelkezésre álló formátumban vagy nyelven elektronikus eszközökön keresztül kell elérhetővé tenniük. Ez nem jelent kötelezettséget a közigazgatási szerv számára dokumentumok újbóli előállítására vagy a kérelemnek megfelelő kiigazítására, illetve dokumentumokból való kivonatok készítésére, amennyiben ez aránytalan, egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene.

(2) Ezen irányelv alapján a közigazgatási szervek nem kötelezhetők bizonyos dokumentumok előállításának folytatására azzal a céllal, hogy azokat a magán- vagy közszféra szervezetei tovább felhasználják.

Az Irányelv e cikkét az Avtv. 20. § (3) bekezdése ülteti át, „az egyedileg igényelt adatról kiállított másolatért költségtérítés állapítható meg, a közzétett adat bárki számára ingyen hozzáférhető”. Az irányelvi rendelkezés átültetése álláspontunk szerint megfelelő, mivel adott esetben a másolathoz való jog biztosításával a jogalkotó túllép a hozzáféréshez való jogon. Az elektronikus eszközökön

történő elérhetővé tétel szabályait implementálja az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény is.

6. cikk

A díjazásra vonatkozó elvek

Díj szedése esetén a dokumentumok rendelkezésre bocsátásából és további felhasználásának engedélyezéséből eredő teljes bevétel egy ésszerű nyereséghányaddal együtt sem haladhatja meg a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét. A díjnak a vonatkozó elszámolási időszakban költségorientáltnak kell lenniük, és azokat az érintett közigazgatási szervre vonatkozó számviteli elvekkel összhangban kell kiszámítani.

A fentiek alapján álláspontom szerint nem kizárt az, hogy közérdekű adatok kereskedelmi célú továbbhasznosítása esetén ésszerű nyereséghányadot megállapító díjazást írjon elő a jogalkotó, az pedig mindenképpen szükséges, hogy - a felhasználás fentiekben említett általános kérdései mellett - a díjazás kérdése is külön szabályozást nyerjen. Ez célszerűen az Avtv. hatályos 20. § (3) bekezdésének módosításával történhet oly módon, hogy az - célok szerint differenciáltan, vagy továbbra is egységesen - a felhasználás ellenértékét is az Irányelvben meghatározott maximumban (vagy az Avtv-ben meghatározott jelenlegi felső korlátban) határozza meg.

E ponttal kapcsolatos az a probléma, hogy az Avtv. fent hivatkozott rendelkezésétől függetlenül számos jogszabály a másolatkészítés költségeitől független, azokkal nem arányos igazgatási szolgáltatási díj fizetését írja elő. A probléma az adatvédelmi biztos figyelmét is felkeltette, aki már 2004. decemberében figyelmeztetett arra, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat, valamint elnöke hatásköréről szóló 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet azon szabályai, amely szerint a betekintés rendjét valamint a továbbfelhasználásért fizetendő díjtételeket évente határozzák meg (illetőleg a helyzet, amelyben az OMSZ működését részben ezekből a díjkból finanszírozzák), „tarthatatlanok”²⁰. (A rendelet szabályai e sorok írásáig nem változtak.) Nézetünk szerint önmagában nem aggályos az, ha a továbbfelhasználás ellenértékeként - az Irányelv által megszabott keretek között - díjazást állapítanak meg, ám az Irányelv fenti szabályát célszerű törvényi szinten, a továbbfelhasználásra vonatkozó általános szabályok mellett az Avtv-ben rögzíteni.

7. cikk

Átláthatóság

²⁰ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2004, Adatvédelmi Biztos Irodája 2005, 570. o.

A közigazgatási szerv birtokában lévő dokumentumok további felhasználásának feltételeit és általános díjait előzetesen kell rögzíteni és amennyiben lehetséges és ésszerű, elektronikus úton kell közzétenni. Kérelemre, a közigazgatási szervnek meg kell jelölnie a közzétett díj kiszámításának alapját. Az érintett közigazgatási szervnek azt is meg kell jelölnie, hogy mely tényezőket veszi figyelembe az atipikus esetekre vonatkozó díjak számításánál. A közigazgatási szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy a további felhasználást kérelmezők megfelelő tájékoztatást kapjanak az őket érintő határozatokkal és eljárásokkal szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről.

Álláspontom ebben az esetben is az 5. és 6. cikkeknel írtaknak megfelelő azzal, hogy e rendelkezés átültetését az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény melléklete II. 17. pontjában elvégezte (ennek értelmében az általános közzétételi listába tartoznak „a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek”, ezek keretében a díjak).

8. cikk

Felhasználási engedélyek

(1) A közigazgatási szervek engedélyezhetik a dokumentumok további felhasználását feltételek nélkül, vagy feltételeket támaszthatnak a vonatkozó kérdéseket szabályozó felhasználási szerződések útján. E feltételek nem korlátozhatják szükségtelenül a további felhasználás lehetőségeit és nem szolgálhatnak a verseny korlátozására.

(2) Azokban a tagállamokban, ahol felhasználási szerződések alkalmazására kerül sor, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a közsféra dokumentumainak további felhasználására - az egyedi felhasználási kérelmekhez igazítható - vonatkozó általános felhasználási szerződési feltételek digitális formátumban elérhetők és elektronikusan feldolgozhatók legyenek. A tagállamoknak valamennyi közigazgatási szervet ösztönözniük kell az általános felhasználási szerződési feltételek alkalmazására.

Álláspontom ebben az esetben is az 5. és 6. cikkeknel írtaknak megfelelő azzal, hogy e rendelkezés átültetését az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény melléklete II. 17. pontjában elvégezte (ennek értelmében az általános közzétételi listába tartoznak „a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek”).

9. cikk

Gyakorlati intézkedések

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a felhasználókat a további felhasználásra rendelkezésre álló dokumentumok keresésében olyan gyakorlati intézkedések segítsék, mint a fő dokumentumokat tartalmazó, lehetőleg online módon elérhető jegyzékek, illetve a decentralizált jegyzékekkel összekapcsolt internetes portálok.

E rendelkezéseket az Avtv. 19. § (2) [Avtvmód2. 12. § (2)-(3)] Einfotv. 7-8. § ülteti át.

IV. FEJEZET

A MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA ÉS A TISZTESSÉGES KERESKEDLEM

10. cikk

A megkülönböztetés tilalma

(1) A további felhasználás feltételei nem lehetnek megkülönböztetőek a további felhasználás hasonló esetei körében.

(2) Amennyiben a dokumentumoknak egy közigazgatási szerv a további felhasználója olyan kereskedelmi tevékenysége körében, amely kívül esik közfeladatai ellátásán, az e tevékenység céljára rendelkezésre bocsátott dokumentumok tekintetében ugyanazokat a díjakat és feltételeket kell alkalmazni, mint más felhasználókkal szemben.

E rendelkezést az Ebktv. 1. §, 4. §, 7-9. §, 30. § ülteti át. A követelmény a a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. § (2) bekezdésének g) pontjából is levezethető, ám álláspontom szerint a rendelkezést célszerű lenne - a felhasználás szabályaival együtt - az Avtv-ben rögzíteni.

11. cikk

Kizárólagosságot biztosító megállapodások tilalma

(1) A dokumentumok további felhasználásának lehetősége valamennyi potenciális piaci szereplő számára nyitva kell hogy álljon, akkor is, ha egy vagy több piaci szereplő már hasznosít e dokumentumokon alapuló, többletértékkel bíró termékeket. A dokumentumok felett rendelkező közigazgatási szervek és harmadik személyek közötti szerződések vagy egyéb megállapodások nem biztosíthatnak kizárólagos jogokat.

(2) Amennyiben azonban egy közérdekű szolgáltatás nyújtásához kizárólagos jog szükséges, ilyen kizárólagos jog biztosítása indokának jogosságát rendszeresen, de legalább három évente felül kell vizsgálni. Az ennek az irányelvnek a hatálybalépését követően megkötött, kizárólagosságot biztosító megállapodásoknak átláthatónak kell lenniük és azokat nyilvánosságra kell hozni.

(3) Azok a már létrejött, kizárólagosságot biztosító megállapodások, amelyek nem felelnek meg a (2) bekezdés szerinti kivételnek, a szerződés lejártakor, de legkésőbb 2008. december 31-én megszűnnek.

Álláspontom szerint nem helytálló az az álláspont, hogy ebben az esetben átültetésre nincs szükség, mert az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből következően ilyen szerződést nem lehet kötni. Nézetem szerint - a fentebb kifejtetteknek megfelelően - ez az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből ez nem következik, ezért célszerű volna e szabály rögzítése - a további felhasználásra vonatkozó egyéb rendelkezések mellett - az Avtv-ben.

V: FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

12. cikk

Átültetés

A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2005. július 1. előtt megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

Határidő, nem szükséges átültetni.

13. cikk

Felülvizsgálat

(1) A Bizottság 2008. július 1-ig felülvizsgálja ennek az irányelvnek az alkalmazását és a felülvizsgálat eredményeit, az irányelv módosítására vonatkozó javaslataival együtt, az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszti.

(2) A felülvizsgálatnak különösen az irányelv hatályára és hatására kell kiterjednie, beleértve a közzféra dokumentumainak további felhasználásában történt növekedés mértékét, a díjazásra vonatkozó elvek hatását és a jogalkotási, valamint igazgatási jellegű hivatalos szövegek további felhasználását, illetve a belső piac megfelelő működése és az európai tartalom szolgáltatási ipar fejlődésének további lehetőségeit.

A Bizottságra vonatkozó rendelkezés, átültetést nem igényel.

14. cikk

Hatályba lépés

Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetése napján lép hatályba.

Hatálybaléptető rendelkezés, átültetést nem igényel.

15. cikk

Címzettek

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei.

A címzettekre vonatkozó rendelkezés, átültetést nem igényel.

4. Összefoglalás

Álláspontunk szerint a 2003/38/EK számú irányelv átültetése számos ponton nem történt meg, általában elmondható, hogy az Avtv. 2005. évi módosítása és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. megalkotásának folyamatában háttérbe szorultak az implementáció szempontjai. Számos előkérdésben - az Alkotmány 61. § (6) bekezdése terjedelmének értelmezése, a hozzáférés és felhasználás viszonyának meghatározása, a közérdekű adatokból képzett adatbázisok kérdése - nem kristályosodott ki a jogalkotási folyamatban világos szakmai álláspont, ezért az ezzel kapcsolatos bizonytalanságok következményei csak az átültetés vizsgálata során kerülnek napvilágra. Álláspontom szerint az Irányelv által előírt jogalkotási kötelezettségnek való megfelelés csak további jogalkotással képzelhető el, amelynek keretében katalogizálni kell az Irányelv céljainak megvalósulását akadályozó (főképpen rendeleti szintű) jogszabályokat, majd széleskörű szakmai egyeztetést követően javaslatot kell tenni az Irányelv átültetését célzó jogszabálymódosításokra (álláspontom szerint az Avtv. módosítására).



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

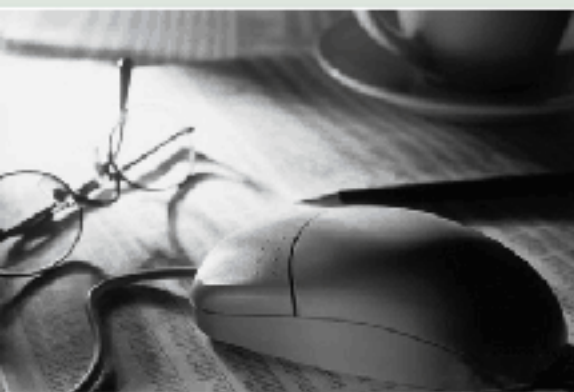
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás