
A közadat-újrahasznosítás új európai szabályozása – egy újabb lépés előre

Szóke Gergely László*

1. Bevezető gondolatok

A közzféra szervei a tevékenységük során nagy mennyiségű adatot gyűjtenek és kezelnek, ugyanakkor a közigazgatás működése során rutinszerűen keletkező adatokban az elsődleges felhasználáson túl jelentős további társadalmi érték is fellelhető. A Big Data és Open Data megközelítések alapján ez ma már széles körben elfogadottá vált, ugyanakkor a vonatkozó szabályrendszer sokáig korántsem tűnt sikertörténetnek. Korábbi tanulmányaimban részletesen elemeztem a közadatok újrahasznosítására vonatkozó európai és magyar szabályozást¹ valamint a közadat-újrahasznosítás és az alkotmányos alapjogként definiált információszabadság jogintézménye közötti viszonyt is.² Jelen írás célja a legújabb európai fejlemények, különösen a közadat-újrahasznosítást szabályozó 2019/1024 irányelv³ újdonságainak bemutatása, feltételezve, hogy az olvasó a szabályozás (korábbi) alapjait ismeri. Az új irányelv a nemzeti jogalkotások számára is feladatot jelent: 2021. július 17-ig a közadat-újrahasznosítás hazai szabályozásának felülvizsgálatát is el kell végezni. A tanulmány során röviden felidézem a közadat-újrahasznosítás szabályozásának alapjait, a Big Data és Open Data jelenségek pontenciális hatását, majd részletesen elemzem a 2019-es irányelv új szabályait és azt, hogy mennyiben képes reagálni az elmúlt évtized kihívásaira.

* Egyetemi adjunktus, tanszékvezető, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Szóke Gergely László: A közadatok újrahasznosítása – a szabályozás alapjai, In: Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs Jog*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019, 227-251.

² Szóke Gergely László: Információszabadság és a közadatok újrahasznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 160-179.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról (2019/1024 irányelv)

2. Az európai közadat-újrahasznosítás szabályozásának alapjai

Az Európai Unió 2003-ban fogadta el a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet,⁴ amely deklaráltan minimumharmonizációra törekedett. Az irányelv felülvizsgálata és 2013-as módosítása⁵ jelentős változásokat eredményezett, de az alapkoncepció szerint egy adott adatkör nyilvánossága vagy bizalmassága továbbra is tagállami hatáskör maradt, azzal, hogy ha valamely adat a tagállami szabályozás alapján egyébként nyilvános, azt újrahasznosítás céljából is kötelező rendelkezésre bocsátani.⁶

A közadat-újrahasznosítás folyamata kezdetben nem volt sikertörténetnek nevezhető, a tagállamok különböző ütemben⁷ és különböző mélységben implementálták a vonatkozó uniós joganyagot. Később a szabályozás változásainak egyértelmű lökést adott a Big Data jelenség és a nyíltadat-politika térnyerése.⁸ Ennek világosan látható eredménye a 2019-ben elfogadott új, a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv.

3. A Big Data, Open Data, közadat-újrahasznosítás

A Big Data jelenség a közadat-újrahasznosítás kérdését is más megvilágításba helyezi, és ennek hatásai, ha lassan is, de látszanak. A Big Data jelenséget sokan sokféleképpen definiálták, de széles körben alkalmazott megközelítés szerint különböző, az angol nyelvben V betűvel kezdődő jellemzőkkel írható le leginkább. Így e jelenség nagymennyiségű (volume), sok szempontból, de különösen a strukturáltság szempontjából sokféle (variety), megbízhatóságában, hitelességében sokszor kétséges (veracity) adatok gyors, akár valósídejű (velocity) elemzésére utal, amelynek célja valamilyen új (üzleti, társadalmi) érték teremtése (value), és amely eredményeket sokszor adatvizualizációval (visualization) igyekeznek befogadhatóbbá tenni a célközönség számára.⁹

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (a továbbiakban: PSI irányelv 2003).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról (PSI módosító irányelv). Az irányelv egységes szerkezetbe foglalt változatát 'PSI irányelv' elnevezéssel hivatkozom.

⁶ PSI módosító irányelv, (8) preambulumbekzdés

⁷ Az eredeti irányelv átültetésének határideje 2005. július 1-je volt, de addigra csak néhány tagállam végezte ezt el. JANSSEN, Katleen – HUGELIER, Sara: Open data as the standard for Europe? A critical analysis of the European Commission's proposal to amend the PSI Directive, *European Journal of Law and Technology*, 4 (2013) 3., 2.

⁸ Meg kell jegyezni, hogy az információ felértékelődése, és az információ „megosztott hasznosításának” gondolata már a korai információtársadalom diskurzusok során is megjelent. Ld. erről TORMA András: *A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései*, In: Bencsik András - Horváth Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*, Pécs, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017, 289.

⁹ Ld. a GARTNER 'klasszikusnak' számító, 3 V-t tartalmazó megközelítését (<https://www.gartner.com/it-glossary/big-data>), az IBM 4V majd 5V koncepcióját (<http://www.ibmbigdatahub.com/infographic/four-vs-big-data>, <https://www.ibm.com/blogs/watson-health/the-5-vs-of-big-data/>), és Eileen McNulty 7V megközelítését (<http://dataconomy.com/2014/05/seven-vs-big-data/>) (2019.10.12)

Az adatok persze önmagukban nem sokat érnek, a fő kérdés az adatok hatékony elemzése. Ez legtöbbször új adatbányászati módszerekkel és ezek támogatására létrejött hatékony algoritmusokkal valósul meg, és egyre nő az öntanuló algoritmusok jelentősége is,¹⁰ amelyek annál pontosabban és eredményesebben tudnak működni, minél több adaton 'tanulhatnak'. Kulcskérdéssé válik, hogy az egyes szereplők – legyenek azok vállalatok vagy államok – milyen mennyiségű és minőségű adattal rendelkeznek, mivel az adatok egyre inkább olyan erőforrásként funkcionálnak, amelynek a kiaknázása jelentős társadalmi előnyökkel és gazdasági haszonnal kecsegtetnek. Ebben a megközelítésben óriási pazarlásnak tűnik, ha az állam által a közfeladatai ellátása során közpénzekből gyűjtött, létrehozott és tárolt, és talán egyre jobban rendszerezett adatállományok hasznosításáról lemond egy társadalom.

A nyílt kormányzás és ezzel szoros összefüggésben a nyílt adatok politikája az elmúlt évtizedben újabb lendületet kapott. Eredetileg három, egyenrangúnak szánt összetevőjét lehetett azonosítani, ez az átláthatóság, a társadalmi részvétel és az együttműködés fontossága.¹¹ Később e megközelítés számos új célkitűzéssel bővült, és célként jelent meg a kormányzati információk újrahasznosítása, a közszolgáltatások fejlesztése, és a gazdasági növekedés és innováció erősítése is.¹² E 'nyíltság' feltételei az ingyenesség, a technikai nyíltság (az adatok informatikai eszközökkel feldolgozható nyílt formátumban elérhetőek) a jogi nyíltság (az adatok korlátozások, például szerzői jogi korlátozásoktól mentesen hozzáférhetőek és újrafelhasználhatóak), és a megtalálhatóság.¹³

A nyíltadat-politika terjedésének látványos megnyilvánulása a nyíltadat-portálok terjedése, ahol a kormányzati szervek ingyenesen, rendszerint számítógéppel jól kezelhető formátumban és nagy mennyiségben tesznek közzé jól újrahasznosítható adatszetteket. Igaz, néhány szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy semmi nem garantálja, hogy ha a közadatok széles körben hozzáférhetővé válnak, azokat feltétlen hasznosítani is fogják, és célszerű lenne olyan megközelítést választani, amely a fogyasztói/állampolgári igényekből indul ki, és az erőforrások egy részét az adatok minőségére fordítani.¹⁴

Az Open Data megközelítés térnyerése a kritikák ellenére is vitathatatlan. 2011-

¹⁰ *Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights*, Executive Office of the President, Executive Office of the President, May 2016
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2016_0504_data_discrimination.pdf (2020.10.26) 10.

¹¹ MUNK Sándor – FLEINER Rita – MICSIK András – SIKOLYA Zsolt – NYÁRY Mihály: Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/4., 144.

¹² A nyílt kormányzás elemeinek Amanda Clarke és Mary Francoli által összefoglalt listáját idézi KAISER Tamás: Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig, In: Dargay Eszter – Juhász Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és integritás*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 75-76.

¹³ MUNK et al.: i.m. 158.

¹⁴ BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max: Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations, *The Information Society*, 22. (2006) 1., 20. E megállapításokat a szerzők jóval a nyíltadat-portálok megjelenése előtt, és az egyetemes hozzáférés (universal access) mint általános elv közadatokra vetített jelentése kapcsán inkább elméleti összefüggésben tették, a nyíltadat-portálokat böngezsze e kritikai megközelítés egyáltalán nem tűnik alaptalannak.

ben az Európai Bizottság is elfogadta az EU nyílt adat stratégiáját,¹⁵ amely a PSI irányelv módosításának is jelentős lökést adott.¹⁶A nyíltadat-politika térnyerése ellenére az európai közadat-újrahasznosításról szóló jogszabályi keretek sokáig egyáltalán nem írták elő a közadatok proaktív nyilvánosságra hozatalát. A PSI szabályozás logikája sokáig egyértelműen az volt, hogy az adatot újrahasznosítani kívánó (általában piaci szereplő) szervezet vagy személy erre irányuló adatigénylés útján, szerződéskötés (azaz azonosítás) mellett, az abban meghatározott formátumban és díjazásért cserébe férhet hozzá a közadatok egy meghatározott részéhez. Ezt a megközelítést a 2019-es irányelv valamelyest kiegészíti proaktív közzétételi szabályokra való utalással is.

4. Az új közadat-újrahasznosítási irányelv

2018-ra, részben az imént bemutatott tendenciákra és ellentmondásokra reagálva az Európai Unió a közadat-újrahasznosítás szabályozási rezsimjének továbbfejlesztésére szánta el magát. A 2018 áprilisában a Bizottság által kiadott, a PSI irányelv módosítását célzó javaslatát¹⁷ széles körű konzultáció és egy igen részletes helyzetértékelő tanulmány¹⁸ alapozott meg. Az eredetileg inkább csak kis lépéseket megtenni szándékozó javaslatból a ténylegesen elfogadott irányelvig eljutva végül aztán 'puhább' és igen markáns elemeket is megjelenítő szabályozás lett.

4.1. Az irányelv hatályának kiterjesztése. Az új irányelv egyik legnagyobb, az elvi kiindulópontokat is érintő újdonsága a hatályának kiterjesztése egyrészt az ún. közzállalkozások által kezelt dokumentumokra, másrészt a kutatási adatokra. Természetesen a közzférabeli szervezetek birtokában lévő dokumentumok továbbra is a szabályozás hatálya alatt állnak.¹⁹

Az irányelv tehát kiterjeszti a hatályát a (tágon értett) közigazgatási (a magyar átültetés során: közfeladatot ellátó) szerveken túl a *közzállalkozásokra* is, például a közműszolgáltatókra, közlekedési vállalatokra, postai szolgáltatókra, amennyiben azok megfelelnek az irányelv fogalmának. Eszerint közzállalkozás az „olyan, [...] meghatározott területek valamelyikén tevékenységet végző vállalkozás, amelyben a közzférabeli szervezetek közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást

¹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói COM(2011) 882 végleges

¹⁶ Az európai nyíltadat-politikával kapcsolatos átfogó elemzések és összefoglalók egyik fontos kiindulópontja jelenleg az Európai Bizottság által működtetett European Data Portal (<https://www.europeandataportal.eu>).

¹⁷ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a közzféra információinak további felhasználásáról (átdolgozás), COM(2018) 234 final

¹⁸ Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. A jelentést a Deloitte, az Open Evidence, a Wik Consult, a Time Lex, a Spark és a Lisbon Council alkotta konzorcium készítette (SMART 2017/0061), elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45328d2e-4834-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en> (2020.11.05.)

¹⁹ 2019/1024 irányelv, 1. cikk (1) bek.

gyakorolhatnak tulajdonjoguk, pénzügyi részesedésük vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.²⁰ Az e körön kívül eső piaci szereplők tehát – természetesen – továbbra is kívül esnek a szabályozás hatályán, a tevékenységi körüktől függetlenül, sőt a közvállalkozások azon tevékenységei is, amelyek ‘versenynek közvetlenül kitett tevékenységek’ vagy a közérdekű szolgáltatásokon kívül esnek.²¹ E tekintetben azonban a tagállamokban döntési szabadságuk van, és mindkét területre kiterjeszthetik a közadat-újrahasznosítás szabályozásának a hatályát.²²

A hatály kiterjesztése ellenére a közvállalkozások kötelezettségei tekintetében jóval enyhébb szabályokat kell alkalmazni. Az első és legfontosabb, hogy a kezelésükben lévő adatokat nem kell kötelezően megnyitni az újrahasznosítás előtt, ez az adott szerv vezetőjének döntésén múlik; és ha úgy is dönt, a kérelem elbírálására vonatkozó szabályok (különösen a határidők) sem kötik e közvállalkozásokat.²³ Emellett a közvállalkozásokra vonatkozó díjazási rezsím nem határkölség-alapú, hanem lehetőség van – egy észszerű megtérüléssel együtt – a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának, terjesztésének és anonimizálásának valós költségeit is figyelembe venni, ezt azonban a díj nem haladhatja meg.²⁴ Más szabályok azonban – különösen a formátum, az átláthatóság, a felhasználási engedélyek, a megkülönböztetésmentesség és a kizárólagosságot biztosító megállapodások tilalma – e szervezetekre is irányadók, ha azok az adatok rendelkezésre bocsátása mellett döntenek.²⁵

Egy másik jelentős, szintén a szabályozás hatályának kiterjesztésére irányuló szabály a *kutatási adatok hozzáférhetőségét* érinti. Ez eleve érzékeny kérdés, ahol a nyílt hozzáférés és szabad kultúra eszméje ütközik össze a szerzői jogi védelem és a jogos gazdasági érdekek, valamint az innováció elősegítésének kérdésével. Összességében sok bírálat éri a tudományos kutatás jelenlegi rendszerét, amely sokszor inkább a nagy kiadóvállalatoknak, mintsem a szerzők vagy a nagyközönség érdekeinek kedvez. De a forrásadatok nyilvánosságra hozatalát sokszor a kutatók sem támogatják, mivel az adat-citáció egyelőre nem bevett és néhányan félthetik az egyéni tudományos teljesítményüket.²⁶ A ‘nyílt tudomány’-megközelítés ugyanakkor az EU közpolitikájában egyre jelentősebb szerepet játszik,²⁷ és döntő jelentősége lehet

²⁰ 2019/1024 irányelv, 2. cikk 3. pont. A definíció szerint a meghatározó befolyást vélelmezni kell ha a közszférabeli szervezetek közvetlenül vagy közvetve (1) birtokolják a vállalkozás jegyzett tőkéjének vagy (2) a kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségét, illetve (3) kijelölhetik a vállalkozás ügyvezető, döntéshozó, vagy felügyelő testülete tagjainak több mint felét.

²¹ 2019/1024 irányelv, 1. cikk (2) bek., b) pont

²² 2019/1024 irányelv, (19) preambulumbekkezdés

²³ 2019/1024 irányelv, (26) preambulumbekkezdés, 4. cikk (6) bek.

²⁴ 2019/1024 irányelv, (36) preambulumbekkezdés, 6. cikk (5) bek. A magyar nyelvű normaszöveg álláspontunk szerint pontatlan, mivel az észszerű megtérülés fogalmából (2. cikk 16. pont), a preambulumból és az angol nyelvű szövegből is az olvasható ki, hogy a tényleges költségeken felül egy észszerű megtérüléssel is számolhatnak e szervezetek.

²⁵ 2019/1024 irányelv, (26) preambulumbekkezdés

²⁶ BURGELMAN, Jean-Claude – PASCU, Corina –SZKUTA, Katarzyna –SCHOMBERG, Rene Von –KARALOPOULOS, Athanasios –REPANAS, Konstantinos –SCHOUPPE, Michel: Open Science, Open Data, and Open Scholarship: European Policies to Make Science Fit for the Twenty-First Century. *Frontiers in Big Data* 2 (2019) 43., doi: 10.3389/fdata.2019.00043

²⁷ Ld. pl.: Open innovation, Open Science, Open to the World – a vision for Europe, European Commission,

az egyre terjedő, mesterséges intelligenciát is hasznosító tudományos kutatások eredményességére.²⁸ Ennek egyik eleme az új irányelv szabályrendszere, amely a tudományos kutatáshoz szükséges adatok hozzáférhetővé tétele érdekében tesz további, igaz, óvatos lépéseket.

Az irányelv definíciója szerint a kutatási adatok „olyan digitális formátumú – a tudományos publikációktól eltérő – dokumentumok, amelyeket tudományos kutatási tevékenység keretében gyűjtenek vagy állítanak elő, és amelyeket a kutatási folyamat során bizonyítékként használnak, vagy amelyeket a kutatói közösség általában a kutatási megállapítások és eredmények megerősítéséhez szükségessé fogad el,²⁹ azaz a szabályozás a 'nyers' dokumentumokra (adatokra), és semmiképp sem a 'késztermék' publikációkra vonatkozik. Megjegyezzük: a kiinduló kutatási adatokhoz való külső hozzáférésnek nemcsak azok újrahasznosítása, hanem az azon alapuló tudományos eredmények ellenőrzése, az újra lefuttatott elemzések lehetőségének biztosítása szempontjából is komoly jelentősége van. Az utóbbi időben – sajtóhírek alapján – több nagy klasszikus társadalomtudományi kísérlet módszertanát is kétségbe vonták a forrásanyagok újraelmzésével.³⁰

Az irányelv a tagállamoknak címzett soft law jellegű szabályokat és valamivel konkrétabb előírásokat is tartalmaz. Az első pont kapcsán a 10. cikk (1) bekezdésére utalunk, amely szerint „A tagállamok – az 'alapértelmezetten nyílt' elvet követve, valamint a FAIR-elveknek³¹ megfelelően – a közfinanszírozású kutatási adatok nyílt hozzáférését célzó nemzeti szakpolitikák [...] és releváns intézkedések elfogadásával támogatják a kutatási adatok hozzáférhetőségét.” E politikák kialakítása során ugyanakkor bizonyos korlátokat is figyelembe kell venni, ilyen korlátok a szellemi tulajdonjog, a személyes adatok védelme, a jogos kereskedelmi érdek (pl. üzleti titok) és a biztonsággal kapcsolatos szempontok.³² Ezek alapján tehát a tagállami mozgástér az irányelv többi szabályához képest lényegesen nagyobb, legalábbis a részletkérdéseket illetően. A normaszöveg és a (28) preambulumbekkezdés is világossá teszi, hogy a nemzeti szakpolitikák alapján a közfinanszírozású kutatásból származó adatokat alapértelmezés szerint nyilvánossá kell tenni.

Ezt a soft law jellegű szakaszt kiegészíti egy konkrétabb kötelezettséget előíró szabály is. Eszerint a „kutatási adatoknak a III. és a IV. fejezettel összhangban továbbfelhasználhatóknak kell lenniük kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célokra, amennyiben közfinanszírozásúak és azokat a kutatók, a kutatást végző szervezetek vagy a kutatásfinanszírozó szervezetek intézményi vagy tematikus adattárakon

2016. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3213b335-1cbc-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (2018.04.15.), illetve a Bizottság (EU) 2018/790 ajánlása (2018. április 25.) a tudományos információkhoz való hozzáférésről és azok megőrzéséről (C/2018/2375)

²⁸ BURGELMAN et.al.: i.m.

²⁹ 2019/1024 irányelv, 2. cikk 9. pont

³⁰ Ld. például BOLCSÓ Dániel: Súlyos válságát éli a pszichológia tudománya, Index, 2018.07.03., https://index.hu/tudomany/2018/07/03/pszichologia_szocialpszichologia_zimbarido_milgram_bortonkis_erlet_replikacios_valsag/ (2020.11.10.)

³¹ A FAIR mozaikszó, a Findable, Accessible, Interoperable, Reusable szavakból és a megtalálható, hozzáférhető, interoperábilis és újrahasznosítható adatokra utal. Ld. pl. <https://openscience.hu/f-a-i-r-kutatasi-adatkezes/> (2020.11.10)

³² 2019/1024 irányelv, 10. cikk (1) bek.

keresztül már nyilvánosságra hozták.³³ A kötelezettség tehát a már nyilvánosságra hozott adatokra vonatkozik, amelyről a kutatást végző szerv vagy kutató dönt. Ez első ránézésre összhangban van az egész közadat-újrahasznosítási jogi rezsimmel, amely szerint az EU jog nem kíván új nyilvánosság-szabályokat alkotni, csak a nemzeti jog alapján hozzáférhető adatok újrafelhasználására állapít meg szabályokat. Magyarországon a közadatok tekintetében a nyilvánosság a főszabály, amelyet vagy adatigénylés keretében vagy proaktív nyilvánosságra hozatal útján kell biztosítani. A közadat-újrahasznosításnak általában minden közérdekű és közérdekből nyilvános adat tárgya, a kutatási adatoknál azonban az irányelv szövegezéséből az következik, hogy az újrahasznosítás csak a nyilvánosságra hozott adatokra vonatkozik, az egyébként közérdekű adatnak minősülő, de nyilvánosságra még nem hozott adatokra nem. Az ezzel kapcsolatos végső értékelést azonban majd csak az új irányelv nemzeti implementációjának ismeretében lehet megtenni.

Az irányelv az újrahasznosítás kapcsán is említ korlátokat, amely szerint „figyelembe kell venni a jogos kereskedelmi érdekeket, a tudástranszferrel kapcsolatos tevékenységeket és a fennálló szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat,” valamint külön is nevesíti a harmadik felek fennálló szellemi tulajdonhoz fűződő jogát, mint korlátot.³⁴ Ez utóbbi értelmezése egyértelmű, a „figyelembe kell venni kitétel” azonban némiképp ködös. Ez alapján nem egyértelmű egyrészt az, hogy ki dönt e tényezők fennállásáról (a szövegezésből úgy tűnik, mintha a kutatást végző szervezetnek kellene ezeket mérlegelni), és nem egyértelmű az sem, hogy ezek vajon megakadályozzák, vagy csak bizonyos feltételekhez kötik-e az újrahasznosítást.

Összességében, úgy tűnik, hogy az irányelv – kissé bizonytalan szóhasználattal – azt kívánja elérni, hogy amennyiben a kutatási adatok (ide nem értve a publikációkat) a tagállami jog vagy az intézmény döntése alapján intézményi vagy tematikus adattárakon keresztül hozzáférhetőek, úgy azok újrahasznosítás céljából is felhasználhatók legyenek, méghozzá a közadat-újrahasznosítás szabályozási rezsimje alatt.³⁵ Természetesen továbbra is a közpénzekből finanszírozott kutatási adatokról van szó, a vállalkozások K+F-tevékenységét a szabályozás nem érinti. A normaszöveg gyakorlati értelmezéséhez és megvalósításához ugyanakkor a tagállami részletszabályok egészen biztosan szükségesek lesznek.

4.2. A díjazásra vonatkozó új szabályok. A 2019-es irányelv változtatásokat hoz a díjazással kapcsolatban is. Ez kifejezetten érzékeny kérdés, amely már a PSI-irányelv 2003-as elfogadása körül is éles viták tárgya volt,³⁶ és amely területen a 2013-as módosítás jelentős előrelépést tett: utóbbi lényege az volt, hogy a tényleges

³³ 2019/1024 irányelv, 10. cikk (2) bek.

³⁴ 2019/1024 irányelv, 10. cikk (2) bek.

³⁵ A Bizottság javaslata így fogalmaz: „...a javaslat a kutatási adatok törvényes újrafelhasználhatóságának biztosítására korlátozódik, azon belül is csak azon kutatási adatoké, amelyeket a nemzeti jog szerinti kötelezettségekből vagy a kutatásfinanszírozó szervekkel kötött megállapodásokból eredően már nyíltan hozzáférhetővé tettek.” Javaslata – COM(2018) 234 final, 4. o.

³⁶ PAS, Johan –DE VUYST, Bruno: Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe, *The Journal of Information, Law and Technology*, (2004) 2., http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004_2/pasanddevuyst (2017.11.02.) 5.

költségen alapuló díjazás helyett főszabállyá tette a határkölség-alapú díjszámítást, igaz, jelentős kivételeket is megfogalmazva.³⁷

Az új irányelv továbbmegy ezen az úton, és expressis verbis bekerült a jogszabálysövegbe, hogy a közadatok újrahasonosításának főszabályként „díjmentesnek kell lennie,” igaz, rögtön ezt követően a jogszabály kimondja, hogy „lehetővé lehet tenni azonban a dokumentumok sokszorosítása, rendelkezésre bocsátása és terjesztése, valamint a személyes adatok anonimizálása és a kereskedelmileg bizalmas információk védelme érdekében hozott intézkedések során felmerült határkölségek megtérítését.”³⁸

Az ingyenesség szövegszerű megjelenése így nagyrészt csak szimbolikus változtatás (a korábbi szabályozás sem zárta ki ennek lehetőségét), két területet kivéve. Ez a két terület pedig a kutatási adatok és a nagy értékű adatkészletek, amelyekhez a hozzáférést – feltéve, hogy hozzáférhetőek – főszabályként ingyenesen kell biztosítani.³⁹ A szabályozás kissé bonyolult és a szövegezését láthatóan nehéz kompromisszum szülte, de mégiscsak reagál az Open Data-mozgalom célkitűzésire, miszerint a közadatok lehetőség szerint ingyenesen legyenek elérhetőek.

Egy másik érdemi változtatást is láthatunk, igaz, ennek gyakorlati jelentősége nem túl nagy. Eszerint a valós költségalapú díjazási lehetőség alól kikerültek azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyek tekintetében az érintett közintézmény számára a tagállami jog előírja, hogy a gyűjtéssel, előállításával, feldolgozással és terjesztéssel összefüggő költségek jelentős részét saját bevételből fedezze. Ezen szervek számára tehát csak a határkölség-alapú díjazást engedné az irányelv. Ugyanakkor továbbra is valós költségalapon számolhatnak azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyekre úgy általában – és nem a konkrét adatok tekintetében – a tagállami jog jelentős önfinanszírozási kényszert ír elő. Újdonság azonban, hogy e szervek listáját a tagállamoknak online elérhetővé kell tenniük.⁴⁰

Újdonság végül, hogy az irányelv egy új elemet is figyelembe enged venni a költségek kalkulálásakor: ez pedig a „kereskedelmileg bizalmas információk” (üzleti titok) és a személyes adatok védelme érdekében tett anonimizálás költsége. Amennyiben az adott szerv csak határkölség alapján kalkulálhatja a díjazást, úgy ez az anonimizálásnál is csak a határkölséget jelenti, míg a tényleges költségelemek figyelembevétele során ezen műveletnél is a tényleges költségek irányadók.⁴¹ Tekintettel arra, hogy az anonimizálás egy nagyobb adatszett esetén meglehetősen összetett, magas szakértelmet kívánó folyamat,⁴² ennek valós költségei, de sok esetben akár a határkölségei is igen jelentősek lehetnek.

³⁷ PSI irányelv, 6. cikk (1)-(4)

³⁸ 2019/1024 irányelv, 6. cikk (1) bek.

³⁹ 2019/1024 irányelv, 6. cikk (6) bek.. A kutatási adatokhoz való hozzáférés biztosításában azonban széles a tagállami mozgástér. A nagy értékű adatszettekkel kapcsolatban pedig maga az irányelv állapít meg további kivételszabályokat, amelyek a közzétartásokat, könyvtárakat és – egy két éves átmeneti időszakban – az önfinanszírozásra kötelezett szervezeteket érintik [Vö. 14. cikk (3)-(5) bek.].

⁴⁰ 2019/1024 irányelv, 6. cikk (2)-(3) bek.

⁴¹ 2019/1024 irányelv, 6. cikk (1)-(5) bek.

⁴² Az anonimizálás technikáiról és összetettségéről ld.: 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (WP29): 05/2014. számú vélemény az anonimizálási technikákról (WP216)

Összességében e változtatások nem túl nagy lépések az ingyenesség felé, sőt, az anonimizálás költségeinek elismerésével egy kis lépést hátra is tett a jogalkotó, álláspontom szerint jogosan. E változtatásokkal és egyensúllyal álláspontom szerint egyet lehet érteni, mivel a jogintézmény akkor tud működni, ha figyelembe vesszük a közfeladatot ellátó szervek érdekeit is, és sok esetben a kereskedelmi hasznosítás céljából történő újrahasznosítás érdekében maguk az adatigénylők is szívesen vállalnak egy elviselhető mértékű díjazást.

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

A 2. cikk 8. pontja alapján a dinamikus adatok „olyan digitális formátumú dokumentumok, amelyeken – különösen azok változékonysága vagy gyors elavulása miatt – gyakori vagy valós idejű frissítéseket végeznek; a szenzorok által generált adatok tipikusan dinamikus adatnak minősülnek.”

Az irányelv a fenti célkitűzést a formátumokról szóló 5. cikk kiegészítésével kívánna elérni. Az (5) bekezdés szerint a „közsférabeli szervezetek a dinamikus adatokat közvetlenül azok gyűjtése után, a megfelelő alkalmazásprogramozási interfészekon [API-n] keresztül és adott esetben csoportos letöltésre alkalmas módon kötelesek további felhasználásra hozzáférhetővé tenni.” Ez így erős, kényszerítő erejű szabályként hangzik, a következő bekezdés azonban igyekszik ezt némiképp tompítani. Eszerint, ha e kötelezettség „meghaladná a közsférabeli szervezet pénzügyi vagy technikai kapacitásait és így aránytalan erőfeszítést tenne szükségessé, a dinamikus adatokat egy olyan időkereten belül vagy olyan ideiglenes technikai korlátozásokkal kell [...] hozzáférhetővé tenni, amely nem akadályozza szükségtelenül [a] gazdasági és társadalmi potenciáljának kiaknázását.”⁴³

A normaszöveg értelmezése egészen széles skálán mozoghat, és a tényleges kötelezettséget csak a tagállami implementációt követően lehet látni, de annyi bizonyos, hogy a gyorsan avuló, meghatározott idő elteltével teljesen elértéktelenedő adatok esetében – és például a meteorológiai adatok vagy egyes közlekedési adatok, menetrendek stb. területén egyértelműen ez a helyzet – az irányelv lényegében kötelezné a tagállamokat az azonnali, API-n keresztül történő elérhetővé tételre, mivel ezeknél a késlekedés várhatóan akadályozná a társadalmi potenciál kiaknázását. Bár az eredeti bizottsági javaslat 'puha' kötelezettségként hivatkozik e szabályokra,⁴⁴ álláspontunk szerint a puhító szándékú 'biankó csekk' nehezebben beváltható, mint ahogy elsőre látszik, és így összességében meglehetősen szigorú, az érintett szervezetek részéről akár jelentős fejlesztéseket

⁴³ 2019/1024 irányelv, 5. cikk (6) bek.

⁴⁴ Javaslat – COM(2018) 234 final, 8.

megkívánó szabályról van szó, amely ugyanakkor nagyon is progresszív.

4.4. A nagy értékű adatkészletek meghatározása és szabályai. További jelentős újítás az ún. nagy értékű adatkészletekre vonatkozó – keretjellegű – rendelkezések beiktatása. A szabályozás keretjellegét az adja, hogy a nagy értékű adatkészletek tételes jegyzékét az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban, tehát kötelezően alkalmazandó normában határozza meg, az irányelv mellékletében foglalt kategóriákon belül. A kategóriák meghatározása meglehetősen tág, és felöleli a térinformatikai adatokat, a földmegfigyelési és környezeti adatokat, a meteorológiai adatokat, a statisztikákat, vállalati és vállalatulajdonosi adatokat, és a mobilitási adatokat, ráadásul a Bizottság jogosult e kategóriákat is tovább bővíteni.⁴⁵

A konkrét jegyzék összeállítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az irányelv által meghatározott szempontokat, konkrétan azt, hogy az adatszett mennyiben szolgálja a jelentős társadalmi-gazdasági vagy környezeti előnyöket és innovatív szolgáltatásokat, mennyiben előnyös nagyszámú felhasználó (különösen a kkv-k) számára, mennyiben segítik a bevételek termelését; és egyéb adatkészletekkel kombinálhatók-e. A Bizottság munkáját ebben egy erre a célra létrehozott, a nyílt hozzáférésű adatokkal és a közzététel információinak további felhasználásával foglalkozó bizottság segíti.⁴⁶

Ezen adatkészletekre az irányelv kifejezetten előírja, hogy azokat – bizonyos korlátokkal – díjmentesen, géppel olvasható formában, API-n keresztül és adott esetben csoportos letöltésre alkalmas módon kell rendelkezésre bocsátani. A Bizottság ugyanakkor a végrehajtási jogi aktusokban meghatározhatja ezen adatkészletek nyilvánosságra hozatalára és további felhasználására vonatkozó részletes szabályokat (amelyeknek összhangban kell állniuk a nyílt standard felhasználási engedélyekkel), és további felhasználásra vonatkozó feltételeket, az adatformátumokat és a metaadat-formátumokat, valamint a terjesztés technikai szabályait.⁴⁷ A Bizottsági végrehajtási aktusok tervezett elfogadásának időpontja 2021. első negyedéve.⁴⁸

Véleményünk szerint a nagy értékű adatszetekkel kapcsolatos szabályozás igencsak előremutató. Egyrészt részben feloldaná azt az ellentmondás, amit a nyíltadat-mozgalom célkitűzései (ingyenes, proaktív közzététel) és az eddigi PSI-szabályozás logikája (kérelemre, határkölségen alapuló díjazás mellett történő hozzáférés) között fennállt. Az irányelv szövege ugyan a nagy értékű adatszetek esetén is „hozzáférhetővé tételről” beszél, a részletes feltételek meghatározása kapcsán azonban a Bizottság már a „nyilvánosságra hozatal” szabályait állapítja meg, ami vélhetően proaktív, igényléstől függetlenül történő elérést jelent majd.

Úgyszintén fontos eleme a szabályozásnak, hogy a Bizottságnak kellő körültekintés és jogszabályban rögzített szempontok figyelembevételével kell kiválasztania a nagy értékű adatkészleteket. Ezzel a szabályozás reagálna azokra a

⁴⁵ 2019/1024 irányelv, 13. cikk (2) bek., 14. cikk (1) bek., I. Melléklet

⁴⁶ 2019/1024 irányelv, 14. cikk (2) bek., 16. cikk (1) bek.

⁴⁷ 2019/1024 irányelv, 14. cikk (1) bek.

⁴⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai adatstratégia (COM/2020/66 final), 18.

(részben) jogos kritikákra is, amelyek szerint a nyíltadat-portálokon történő közzététel során sokszor felesleges, nem létező piaci igényt 'kielégítő' adatszettek közzétételére is sor kerül, amelyeket valójában alig használnak.

5. Értékelő gondolatok

A közadatok újrahasznosítására vonatkozó első, 2003-as európai szabályozás szemmel láthatóan megelőzte a korát. Az adatokban rejlő gazdasági potenciál felismerése, a Big Data jelenség térnyerése, és a nyíltadat-politika előtérbe kerülése miatt azonban a helyzet az elmúlt néhány évben jelentősen megváltozott.

Már az irányelv 2013-as felülvizsgálata és módosítás is fontos előrelépésnek tekinthető, ráadásul e módosító irányelvet minden EU tagállam át is ültette a nemzeti jogrendszerébe. Az új, 2019-es irányelvben pedig néhány óvatossági lépés mellett kifejezetten előremutató elemeket is láthatunk. A szabályozás a nagy értékű adatkészletek kötelező ingyenes nyilvánosságra hozatalával, valamint ezekhez és a dinamikus adatokhoz történő, API-n keresztüli hozzáférés előírásával igyekszik reagálni a területet érintő kihívásokra – különösen a Big Data-jelenségre és az Open Data-megközelítésre. Emellett fontos lépés a szabályozás hatályának nagyon óvatossá, de mégiscsak egyértelmű kiterjesztése a közvállalkozások kezelésében lévő adatokra és a kutatási adatokra.

Az EU jogalkotása az elmúlt években egyértelműen előre lépett a közadatok újrahasznosítása területén, így immár a magyar jogalkotón a sort, hogy e tendenciába illeszkedve a törvényi szabályozás módosításával és a régóta hiányzó végrehajtási rendeletek elfogadásával a közadat-újrahasznosítást ténylegesen végrehajtott, és széles körben működő jogintézménnyé tegye.
