



Ügyszám: NAIH-1272-2/2014/J
Ügyintéző: dr. Bíró János o.v.
Telefon: 391-1425

Hiv. szám: JF/ /2014.

Dr. Simon Attila István úr részére
jogi, igazgatási és agrárszakképzésért felelős helyettes államtitkár

Vidékfejlesztési Minisztérium

Budapest

Tisztelt Helyettes Államtitkár Úr!

Az állami alapadat-adatbázisok felhasználásáról szóló miniszteri rendelet véleményezésre megküldött tervezetéhez a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban Hatóság) a következő észrevételeket teszi:

I. Általános szempontok

A végrehajtási rendeletalkotásra felhatalmazást adó törvény, a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény (Fttv.) VI. fejezete tartalmaz a törvény hatálya alá tartozó állami adatok és adatbázisok felhasználására, a felhasználással összefüggésben annak díjazására és ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. A végrehajtási rendelet előkészítésekor ezek mellett mindazokat a törvényeket, kötelező erejű európai uniós jogi aktusokat és nemzetközi kötelezettségvállalásokat figyelembe szükséges venni, amelyek e szabályozási tárgyra vonatkozó jogi normákat határoznak meg.

1. Az Fttv. hatálya alá tartozó adatok a személyes adatoktól eltekintve megfelelnek a közérdekű adat törvényi meghatározásnak (az információs önrendelkezési jogról

és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény [Infotv.] 3. § 5. pont). A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint alapvető jog. A törvény hatálya alá tartozó adatok felhasználása és mások számára hozzáférhetővé tétele érintheti a közérdekű adatok terjesztéséhez való jogot. Az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

2. Az Fttv. hatálya alá tartozó adatok egy része olyan közérdekű adat, melynek megismerhetőségéhez különösen erős közérdek fűződik. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

3. Ugyancsak kiemelten közérdekű adatoknak tekintendők a tervezet hatálya alá tartozó adatok közül a környezetre vonatkozó adatok. A környezeti adatokra vonatkozó, széles körű tájékoztató, tájékoztatási és a nyilvánosságra vonatkozó szabályokat meghatározó jogi normák:

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- Az Európai Parlament és Tanács 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény

4. A közérdekű adatok hozzáférhetővé tételének általános szabályait, eljárásrendjét és a tájékoztatási jog törvényi korlátozásának lehetséges határait az Infotv. III. fejezete szabályozza.

5. Az állami adatok hasznosításának, újrafelhasználásának általános jogi kereteit a közadatok újrahazsnosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (Közadat tv.) tartalmazza, amely az Európai Parlament és a Tanács a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvvel (2003. november 17.), azaz a PSI Irányelvvel harmonizálja a magyar jogot. Jóllehet az Fttv. kihirdetésére néhány nappal a Közadat tv. kihirdetése előtt került sor, ezért az nincs teljes szinkronban a közadatok újrahazsnosítására vonatkozó általános törvényi kerettel,

az Fttv.-t a Közadat tv.-vel összhangban szükséges értelmezni a végrehajtási rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmét és tartalmát illetően is.

A tervezett szabályozás kereteit meghatározó, a fentiekben felsorolt jogforrásokat áttekintve megállapítható, hogy a közérdekű adatok esetében a hozzáférés feltételeit az Infotv. határozza meg. Ha az adatigénylő újrahasznosítás céljából igényli az adatokat, akkor a Közadat tv. 1. § (2) bekezdése értelmében választhat, hogy közérdekű adatigényt nyújt be, vagy közadat újrahasznosítását igényli. Az Infotv. és a Közadat tv. szabályai összességükben teljeskörűen szabályozzák a közérdekű adatok megismerését és a közadatok újrahasznosítását. Ezért a tervezett miniszteri rendeletben nem lehetséges az Infotv.-től és a Közadat tv.-től független, sui generis eljárásrendet bevezetni az Fttv. hatálya alá tartozó állami adatbázisokban található közérdekű adatok megismerhetővé tételére és felhasználásának korlátozására, illetve ellenőrzésére. A tervezett rendeletnek tehát összhangban kell lennie az Infotv.-vel és a Közadat tv.-vel. (Hatóságunk az Fttv. előkészítése során a NAIH-2661-2/2012/H számú levélben jelezte, hogy az Fttv. adatigénylési eljárásrendjét az Alaptörvény közérdekű adatokra vonatkozó szabályaival, valamint az Infotv.-vel összhangban kell meghatározni.)

A tervezett szabályozás több ponton eltér az Infotv. III. fejezetében foglaltaktól.

- A 2. § (2) bekezdése az állami alapadatokra vonatkozó adatigénylés céljának függvényében polgári jogi természetű adatfelhasználási szerződés megkötését írja elő. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott azzal, hogy meghatározott adatfelhasználási célhoz köthető-e a közérdekű adatigény teljesítése. A korábbi, tárgyunk szempontjából azonos szabályozást tartalmazó adatvédelmi törvénnyel (Avtv.) összefüggésben a 19/1995. (III. 28.) AB határozat indokolása megállapította, hogy *„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 pl. 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.”*

- A tervezet 2. § (5) bekezdése tiltja az adatok továbbadását, a 3. §-a tiltja a szerződéstől eltérő célú adatfelhasználást, a 4. § (4) bekezdése pedig bizonyos adatfelhasználásokat tilt. E szabályok, valamint a 7. § (1) bekezdés a) - g) pontjai nem felelnek meg annak a követelménynek, hogy az adatkezelő nem vizsgálhatja az adatkérés célját, továbbá a tervezett miniszteri rendeleti jogforrási szintű szabályozás nem alkalmas a közérdekű adatok terjesztéséhez való alapvető jogot korlátozó jogszabály meghatározására.

- Az Infotv. 29. § (3) bekezdése szerint közérdekű adatra vonatkozó adatszolgáltatás esetén az adatkezelő költségtérítést állapíthat meg. A tervezet nem költségtérítésről, hanem igazgatási szolgáltatási díjról rendelkezik.

A jelzett kifogásokból az a következtetés adódik, hogy a tervezettel bevezetni kívánt engedélyezési és ellenőrzési eljárásrend nem egyeztethető össze a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokkal, ezért a Hatóság javasolja a tervezet hatálya alól kizárni a közérdekű adatigény alapján történő adatszolgáltatásokat, valamint ezek esetében az adatfelhasználás ellenőrzése sem lehetséges. Annak azonban nincs akadálya, hogy a tervezett miniszteri rendelet az állami alapadatok állami szervek általi, állami nyilvántartásokban történő felhasználását illetően határozzon meg felhasználást korlátozó, illetve ellenőrzési szabályokat, minthogy az állami adatigények állami szervek általi teljesítése nem érinti a közérdekű adatok nyilvánosságát.

A tervezett szabályozás és az Infotv. összefüggéseinek vizsgálatát követően a tervezet és a Közadat tv. viszonyát illetően a következő megállapítások tehetők:

Az Infotv.-től eltérően a Közadat. tv. 17. § (1) bekezdés f) pontja értelmében az adatkezelőnek lehetősége van arra, hogy az újrahasznosítási megállapodásban részletes feltételeket határozzon meg a közadatok újrahasznosítására. Ez egybecseng az előterjesztés deklarált céljával, azaz az állami alapadatok felhasználásának korlátozásával és ellenőrizhetővé tételével. A tervezet 3. § (3) bekezdése pedig előírja, hogy az adatfelhasználási szerződésnek *„összhangban kell lennie a [...] közadatok újrahasznosításáról szóló törvényben foglaltakkal.”*

Azonban a Hatóság megítélése szerint nem elégséges, ha csak az adatfelhasználási szerződés tartalma felel meg a közadatok újrahasznosítására vonatkozó törvényi előírásoknak, hanem az eljárás teljes folyamán érvényesülnie kell a Közadat tv. szabályainak. A teljesség igénye nélkül csak megemlítünk néhány olyan fontos rendelkezést a Közadat tv.-ből, amely – minthogy nem csak a megállapodás tartalmára vonatkozik - hiányzik a tervezetből:

- Az átláthatóság elve (Közadat tv. 6-7. §);
- A megkülönböztetés tilalma (Közadat tv. 8-9. §);
- Az eljárás határideje (Közadat tv. 11. § (2) bekezdés, 13. § (1) és (2) bekezdések)
- A kérelem elutasításának feltételei (Közadat tv. 13. § (3) bekezdés a) és b) pontok, valamint az elutasítás indokolási kötelezettsége (a 14. § (4) bekezdése).
- A díjazásra vonatkozó követelmények (Közadat tv. 15. §)
- A bizonyítási teher adatigénylőnek kedvező meghatározása a bírósági jogorvoslat során (Közadat tv. 18. § (2) bekezdés).

Ha a tervezetbe nem kerül bele kiegészítőleg az a szabályozási tartalom, amelyet a Közadat tv. a közadat újrahasonosítás esetére előír, akkor a tervezett miniszteri rendelet

1. ellentétbe kerülne a Közadat tv.-vel egy olyan szabályozási tárgykörben, amely a Közadat tv. hatálya alá tartozik, továbbá
2. nem lenne összhangban a PSI Irányelvvel.

Utóbbi szempont azért is különösképp megfontolandó, mert már folyt kötelezettségzegési eljárás Magyarországgal szemben a PSI Irányelv jogharmonizálásának elmulasztása miatt.

A jelzett problémák elkerülhetők lennének, ha a tervezett miniszteri rendelet tervezete kiegészülne a Közadat tv. szabályozási tartalmával. Azonban nyilvánvalóan ésszerűtlen és a jogi normaalkotás szabályaival ellentétes lenne egy törvény tartalmát egy miniszteri rendeletbe befoglalni, ezért a Hatóság álláspontja szerint az állami alapadatok felhasználásának szabályozására nem az Fttv. végrehajtási rendeletében, hanem a Közadat tv. keretei között kerülhet sor. Az erre vonatkozó végrehajtási rendeletalkotási felhatalmazás a Közadat tv. 21. § (1) és (2) bekezdéseiben található.

II. A fenti elvi kifogást fenntartva, attól függetlenül a Hatóság a tervezethez a továbbiakban a következő részletes észrevételeket teszi:

- Az előterjesztés 1.1. pontja szerint a tervezet úgy határozza meg az adatok felhasználásának módját, hogy az jogszerű legyen. Természetes, hogy egy végrehajtási jogszabály meghatározza a szabályozási tárgy jogi kereteit, azonban tautologikus lenne ezt a szabályozás céljaként vagy tartalmi ismérveként megjelölni, hiszen a jogi szabályozásnak minden esetben jogszerű kereteket kell meghatároznia, függetlenül attól, hogy mi az adott jogszabály tartalma.
- Az 1. § a tárgyi hatályt határozza meg. Indokolt lenne ezt kiegészíteni a szervei és a személyi hatállyal is, azaz az állami alapadatok adatbázisainak adatkezelőivel, valamint az adatokat felhasználókkal. Egyúttal indokolt lenne kizárni a törvény hatálya alól a közérdekű adatigényekkel kapcsolatos eljárásokat és az utólagos ellenőrzést illetően a közérdekű adatigény alapján hozzáférhetővé tett közérdekű adatokat.
- A tervezet 4. § (4) bekezdésében meghatározott internetes publikálási korlátozások szükségessége kérdéses. Az előterjesztés indokolása nem tér ki arra, hogy a közzététel miért csak raszteres formában történhessen és a raszteres térkép miért ne legyen

letölthető, továbbá miért ne lehessen számszerű adatokat lekérdezni, valamint miért szükséges a helyrajzi szám szerinti keresést korlátozni, ha az utca-házzám szerinti lekérdezés megengedett. Álláspontunk szerint a tervezetre is vonatkozik a Közadat tv. 17. § (3) bekezdésében megfogalmazott elvárás, mely szerint a részletes újrahasznosítási feltételek nem korlátozhatják szükségtelenül az újrahasznosítás lehetőségeit, nem szolgálhatnak a verseny korlátozására, és nem ütközhetnek az újrahasznosításra vonatkozó, a Közadat tv. szerinti egyéb rendelkezésekbe.


- A tervezet 4. § (4) bekezdés d) pontja értelmében a tulajdonos által saját magáról megjelenített információkon kívül nem jeleníthető meg a honlapon tulajdonosi adatokra, tulajdonviszonyokra, kezelőkre vonatkozó semmiféle információ. E drasztikus és differenciálatlan korlátozás szükségessége és Közadat tv.-vel való összhangja szintén kérdéses. Emellett az állami tulajdonban, kezelésben, illetve használatban lévő tulajdontárgyakkal összefüggésben az adatok közzétételének tilalma sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében meghatározott, a közérdekű adatok terjesztéséhez való jogot. A szóban forgó adatok az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján olyan közérdekű adatok, melyek megismerhetőségéhez, terjeszthetőségéhez kiemelt közérdek fűződik, amely csak kivételesen – például honvédelmi érdekből –, törvény által korlátozható.

- A 4. § (4) bekezdésében foglaltak a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogon kívül más alapvető jogokat is korlátozhatnak, például a véleménynyilvánításhoz való jogot. Hatóságunk törvényben meghatározott feladatkörére tekintettel ezeket az összefüggéseket nem vizsgálta, minthogy azok az alapvető jogok biztosának feladatkörét érintik.

- A 7. § (2) bekezdése sem az Infotv.-vel, sem a Közadat tv.-vel nincs összhangban.

Budapest, 2014. május „ 24 - „.

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár