

Megalapozó tanulmány

a nemzeti adatpolitikáról szóló

FEHÉR KÖNYVHÖZ

Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács
Szakértői Tanácsadó Testülete

2016. július

Budapest

Tartalomjegyzék

1	Bevezetés	4
1.1	Mandátum	7
1.2	Alkalmazott stratégiai dokumentumkészítési módszer	7
1.3	A Fehér könyvet megelőző hazai stratégiai tervdokumentum-előzmények	9
1.3.1.	A Fehér könyv pozicionálása, külső stratégiai konzisztencia	10
1.4	A stratégiai tervező munka résztvevői	13
1.5	A stratégiai terület lehatárolása	13
1.5.1.	A nyílt kormányzásról	13
1.5.2.	A nemzeti adatpolitika meghatározása	14
1.5.3.	Elsődleges adathasznosítás	17
1.5.4.	Másodlagos adathasznosítás	18
1.5.5.	Nemzeti adatvagyon	19
1.5.6.	Nemzeti adat-ökoszisztéma	20
1.6	Alkalmazott fontosabb fogalmak	20
1.6.1	Adat	21
1.6.2	Információ	21
1.6.3	Közzsféra-információ (<i>Public Sector Information - PSI</i>)	21
1.6.4	Közzadatok	21
1.6.5	Statisztikai adat	22
1.6.6	Nyílt adat	24
1.6.7	Téradat	24
1.6.8	Adatszolgáltatás	24
1.6.9	Interoperabilitás	24
1.6.10	Közzadatok újrahasznosítása	25
1.7	Javaslat a Fehér könyv fogalmi rendszerére	25
2	Helyzetelemzés	28
2.1	Alkalmazott helyzetelemző módszer	28
2.2	A szakterület társadalmi-gazdasági jelentősége	29
2.2.1.	Az adat-előállítás társadalmi és gazdasági jelentősége	29
2.2.2.	Az adat-újrahasznosítás társadalmi, gazdasági jelentősége	31
2.3	Alkalmazási területek	37
2.3.1.	Intézményi (kínálati) oldali adatkategóriák	38
2.3.2.	Felhasználó (keresleti) oldali adatkategóriák	40
2.3.3.	EU Bizottsági adatkategóriák	41
2.3.4.	Magyarországi alkalmazási területek, adatkategóriák	42
2.4	Az adatpolitikához kapcsolódó szakterületek	45
2.4.1.	Az adat- és információvédelem - bevezetés	46
2.4.2.	Az adat- és információvédelem - általános megközelítés	47
2.4.3.	Információbiztonság, adatvédelem - speciális megközelítés	48
2.4.4.	Szerzői jogi védelem	50
2.4.5	Statisztikai adatkezelés	50
2.5	Stratégiai környezet	60
2.5.1.	Nemzetközi együttműködések	60
2.5.2.	Európai stratégiák	65

2.5.3. Hazai stratégiák	76
2.6 Szabályozási környezet.....	90
2.6.1. Európai szabályozási környezet.....	90
2.6.2. Magyar szabályozási környezet.....	98
2.7. Már létező nemzetközi megoldások.....	115
2.7.1. Kormányzati stratégiai és szabályozási modellek.....	115
2.7.2. Kormányzati finanszírozási modellek.....	121
2.7.3. Alkalmazott technikai megoldások (köz-/nyíltadat-portálok).....	126
2.7.4. Napjainkig elért eredmények.....	132
2.8. A magyarországi helyzet értékelése.....	142
2.8.1. Stratégiai keretek értékelése.....	142
2.8.2. Szabályozási keretek értékelése.....	143
2.8.3. A szolgáltatott adatok körének értékelése.....	146
2.8.4. A finanszírozási helyzet értékelése.....	148
2.8.5. Alkalmazott technikai megoldások értékelése	151
2.8.6. Befejeződött és folyamatban lévő fejlesztések.....	166
2.9. A nemzeti adatpolitikát érintő legfontosabb problémák azonosítása.....	169
2.9.1. Értési problémák („Miért?”)	171
2.9.2. Feladatmegosztási problémák („Ki?”).....	172
2.9.3. Szervezési, koordinációs problémák („Mikor?” „Hol?” „Kikkel?”)	174
2.9.4. Az adatok alkalmasságával, minőségével kapcsolatos problémák („Mit?”)	174
2.9.5. Az adatvagyon használhatóságával kapcsolatos problémák („Miből?”)	176
2.9.6. Szabályozási, eljárásrendi problémák („Hogyan?”).....	177
2.9.7. Az adatok árazásával kapcsolatos problémák („Mennyiért?”).....	178
2.9.8. A szolgáltatást igénybe vevőkkel kapcsolatos problémák („Kiknek?”)	179
2.10. Aktuális nemzetközi trendek, várható középtávú kihívások	180
3. Stratégiaválasztás.....	189
3.1. Döntési helyzetek, stratégiai dilemmák.....	189
3.1.1. Kipipálni a feladatokat vagy felépíteni az adatgazdaságot?.....	189
3.1.2. Állami feladat vagy a piacra kell bízni?.....	190
3.1.3. Milyen legyen az állami és a magánadatvagyon viszonya?	191
3.1.4. Kinél keletkezzenek a közvetlen bevételek?	194
3.1.5. Legyenek feladatspecializációk, vagy mindenki mindent csináljon?.....	195
3.1.6. Kevés vagy sokközpontú adatszolgáltatási modell?.....	196
3.1.7. Lépésben vagy vágóban?.....	197
3.2. Lehetséges stratégiai alternatívák.....	198
4. Javaslat a közadatok újrahasznosítását elősegítő nemzeti adatpolitikára .	200
4.1. Jövőkép, az elérhető társadalmi-gazdasági hasznok.....	203
4.1.1. Elérhető társadalmi-gazdasági hasznok.....	206
4.2. Javaslat a nemzeti adatpolitika rövid-, illetőleg középtávú céljaira.....	213
4.2.1. Stratégiai cél	215
4.2.2. Átfogó célok	215
4.2.3. Sarkalatos célok.....	216
4.2.4. Specifikus célok és intézkedések rendszere	219
4.3. További intézkedések	223

1 Bevezetés

A rendszerváltozást követően Magyarország az egyik legsikeresebb kelet-európai ország lett az államszocializmusból megörökölt - az állami tulajdonra épülő - vagyoni rendszer lebontásában. A privatizációs folyamat eredményeként a monopol állami vállalati tulajdon aránya 1990 és 2005 között 70%-ról 5% alá csökkent. Érdekes módon, amíg az állami tulajdonú termelőeszközök értéke és a vállalati vagyon mértéke - a privatizációs értékesítéseknek és liberalizált piacgazdasági viszonyok megteremtésének köszönhetően - a korábbiaknak kb. mintegy huszadára csökkent, addig az állam fokozatosan monopóliumot épített fel az állami feladatellátással és közszolgáltatás-nyújtással összefüggően folyamatosan újratermelődő adatok tekintetében.

Amíg tehát az állami vállalatokban fokozatosan leállt a termelés a rendszerváltást követően, addig a '90-es évektől a közigazgatás jelentős adatgyártásba kezdett - köszönhetően egyebek mellett a technológiai fejlődésnek, a Központi Statisztikai Hivatal rendszeres adatgyűjtéseinek, az európai uniós adminisztrációs gyakorlat fokozatos elsajátításának és nem utolsósorban annak a rossz gyakorlatnak is, hogy a közigazgatási szervek olyan adatokat is bekérnek az ügyfeleiktől, amelyekkel egyébként már rendelkeznek. Ennek eredményeként az információs korba átlépve Magyarországon jelenleg a legnagyobb „adattőkés” minden bizonnyal az állam, amely pedig - paradox módon - nincs is tudatában gazdagságának és lehetőségeinek, és amely ebből következően mindeddig nem is határozta meg saját politikáját adatvagyonának hasznosításával kapcsolatban.

Nemzeti adatpolitika és tudatos állami fellépés hiányában ugyanakkor ezen a területen érdemi eredmények és előrelépések nem is mérhetők hazánkban, holott ezekben az években egyre egyértelműbb nemzetközi trendként rajzolódik ki a bennünket körülvevő világ szenzorokkal történő megfigyelése, adatokkal történő leképezése és az így kinyert adatok iparszerű hasznosítása a társadalmi, gazdasági és környezeti előrejelző rendszerek, valamint a döntés-előkészítő tevékenység minőségi javítása érdekében. Az új gazdasági innovációs területként felsejlő globális adatipar közvetlenül és közvetve is hat az egyes országok nemzeti össztermékének növekedésére. Továbbra is kérdés maradt azonban, hogy Magyarországon mindez milyen növekedési potenciált jelenthet.

Úgy érezzük, hogy elérkezett az idő a fenti kérdések megválaszolásához. Az ehhez szükséges stratégiai elemző munkát ugyanakkor az is megnehezíti, hogy Magyarországon ezidőtájt nincs még szakmai konszenzus olyan fontos fogalmak tekintetében, mint „nemzeti adatpolitika” vagy „adatvagyon”. Az állami adatvagyon ilyen módon máig nem kellően definiált - bár kétség kívül sokat hivatkozott - tényező Magyarországon, amelyhez a hozzáférés jelenleg alapvetően az alábbi négy élethelyzethez igazodóan szabályozott („közadat-szolgáltatási rezsimek”).

- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben foglaltaknak megfelelően minden magyar polgár élhet közérdeklődésű adat-igénnyel, melyet a felelős szervnek 15 munkanapon belül ki kell

szolgáltatnia. Nagy mennyiségű adat igénylése esetén ez egy alkalommal újabb 15 nappal meghosszabbítható.

- Adatgyűjtés és adatkezelés döntés-előkészítési céllal is végezhető. A döntés-előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény értelmében a költségvetési szerv és a többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet a kezelésében lévő közérdekű adatot 15 napon belül, költségtérítés megállapítása nélkül továbbítja az ezt közfeladatának ellátása érdekében igénylő központi államigazgatási szervnek, illetve a Magyar Nemzeti Banknak. Ilyenkor a személyes adatról, adótitokról, vagy egyedi statisztikai adatról készített másolatot - visszafordíthatatlan módon - úgy kell módosítani, hogy az az érintettel többé már ne legyen kapcsolatba hozható.
- Adatok külön szabályok szerint statisztikai elemzések vagy tudományos kutatások céljából is megszerezhetők, ilyenkor ugyancsak tiszteletben kell tartani a természetes személyek magán autonómiáját, a gazdálkodó szervezetek jogait és a személyes adatok kezelésére vonatkozó törvényi előírásokat (anonimitás).
- Végezetül a közadatok az ezek újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény értelmében - az igénylő erre vonatkozó kifejezett nyilatkozata esetén - 2013 óta „*olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra*” is megszerezhetők és felhasználhatók, „*ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közadatot előállították.*” (4. § 4. pont).

Az adatokhoz való hozzáférést biztosító, fent hivatkozott - „első generációs” - jogszabályok létezése ellenére a magyarországi gyakorlat egyáltalán nem egyértelmű. Szemmel láthatóan keveredik például a „közérdekűadat-igénylés” és az „adat-újrahasznosítás” fogalma. Emellett az adatok gazdasági jelentőségéhez képest mindeddig nagyobb hangsúlyt kapott a személyes adatok védelme, az információs önrendelkezési jog és az információszabadság biztosítása, ezen belül a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alkotmányos jog érvényesülésének elősegítése.

Magyarországon csak az utóbbi években kezdtek el foglalkozni azzal a kérdéssel, hogyan lehetséges kereskedelmi és gazdaságfejlesztési célra felhasználhatóvá tenni a közösség tulajdonát képező vagy annak érdekét szolgáló adatokat. Vizsgálódásunk középpontjában ezért is elsősorban az adat-újrahasznosítás kérdése és az Európai Unió PSI-irányelvének (az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve a közsféra információinak további felhasználásáról), valamint INSPIRE-irányelvének (az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrájának (INSPIRE) a kialakításáról szóló, 2007/2/EK irányelv) való megfelelés áll. A Fehér könyvet megalapozó tanulmányban olyan kérdésekre keressük a választ, mint hogy: miképpen definiálható a „nemzeti adatvagyon” vagy a „nemzeti adatpolitika” fogalma? Szabályozási és napi működési szempontból hol azonosíthatók problémák Magyarországon? Miért nincs mérhető adatipar Magyarországon? Fő szabály szerint kellene-e fizetni az adatokért? Mekkora hatása lenne az adat-újrahasznosításnak a GDP-re és a foglalkoztatásra? Miként lehetne megteremteni az adat-újrahasznosítás egységes intézményi kereteit Magyarországon?

Ezt a tanulmányt Magyarország Kormányának határozata alapján¹ - döntés-előkészítő háttéranyagként - a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testületének tagjai külső tanácsadó cég bevonásával készítették. Mint a 38/2012. (III. 12) Korm. rendelet szerinti kormányzati stratégiai tervdokumentumot megalapozó szakmai anyag jelen megalapozó tanulmány számvetést tartalmaz a jelenlegi helyzetről, szigorú racionalítások mentén értékeli az eddig történeteket, összegzi a külső és belső trendeket, amely alapján helyzetértékelő következtetéseket von le, és javaslatokat tesz a 2020-ig követendő nemzeti adatpolitikai célokra.

Az e tanulmány alapján társadalmi vitára, majd Kormány elé terjesztendő Fehér könyv középpontjában tehát az adat-újrahasznosítás gazdasági jelentősége és GDP-növelő potenciálja áll, és kevésbé a jogvédelmi vagy átláthatósági kérdések. A Fehér könyvben egy átfogó nemzeti adat-ökoszisztémát - ezen belül azt az adatértékláncot - indokolt felvázolni, amely mentén a nemzeti adatvagyonból kinyert információk felhasználásával minél több és értékesebb, magas hozzáadott értékű termék, illetve szolgáltatás állítható elő Magyarországon a következő években.

Mindezek alapján a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv tartalmának megalapozására az alábbiak szerint teszünk javaslatot.

¹ Ld. az 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat 4. pontja.

1.1 Mandátum

A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (a továbbiakban: NHIT) 12/2015. (IV. 20.) számú határozatában döntött egy, a kormányzati adatpolitika megalapozására szolgáló belső vitaanyag elfogadásáról, az NHIT ezzel egyidejűleg közvetlen módon is szerepet vállalt a nemzeti adatpolitikával összefüggő kormányzati stratégia megalapozásában. Ezt követően a közadatok széles körű újrahasznosításához szükséges intézkedésekről szóló 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 4. pontja - 2015. október 15-i határidővel - a Miniszterelnökséget vezető minisztert hívta fel arra, hogy *„a nemzeti fejlesztési miniszter bevonásával, valamint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács közreműködésével [...] készítsen társadalmi-gazdasági hasznokat számszerűsítő modellt is tartalmazó fehér könyvet egy, a közadatok újrahasznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására, és azt bocsássa szakmai és társadalmi vitára”*.

A Fehér könyv kidolgozása a Korm. határozat 4. pontja alapján az alábbi célok teljesítése érdekében szükséges:

- az adatok elektronikus kereshetősége, elérhetősége, újra felhasználhatósága, ezzel kapcsolatban egy észszerű és átlátható árpolitika kialakítása,
- a nyilvántartások tisztítása, összehangolása, folyamatos megbízhatóságának növelése,
- az adatszabványok megalkotása, nemzetközi adatszabványok átültetése;
- egy nemzeti köz-/nyílt adatportál létrehozása,
- a nemzeti téradat-infrastruktúra létrehozása, egyúttal az európai uniós INSPIRE-menetrend teljesítése,
- a nagy adathalmazokban (*big data*) rejlő lehetőségek kihasználása,
- a piaci, civil, oktatási, kutatási szférával való együttműködés előmozdítása,
- a magyarországi adatpiac monitorozása, az ismeretek és a bevált gyakorlatok terjesztése, valamint
- a nemzeti adatpolitika kialakítása és az annak megvalósítását támogató stratégiai tervezési és szabályozási aktusok szakmai megalapozása.

1.2 Alkalmazott stratégiai dokumentumkészítési módszer

A Fehér könyv kidolgozásakor módszertani szempontból a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet jelent kiinduló pontot, melynek 34. §-a a Fehér könyvet „egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló rövid- vagy középtávú stratégiai tervdokumentum”-ként definiálja. Ennek értelmében egy olyan dokumentumról van szó, amely

- a) azonosítja az adott szakpolitikai területhez köthető legfontosabb, kormányzati lépéseket igénylő problémákat;
- b) bemutatja az adott szakpolitikai területen elérendő rövid vagy középtávú célkitűzéseket és

- c) konkrét problémákkal kapcsolatban megoldási lehetőségeket vázol fel, beavatkozási módokra tesz javaslatot.

A kormányrendelet a fehér könyvekre vonatkozóan a továbbiakban még annyit rögzít, hogy az ilyen típusú kormányzati stratégiai tervdokumentumok előkészítéséről és elfogadásáról „az adott szakpolitikai területért felelős miniszter dönt”, illetőleg tervezetét - a rendelet 15-19. §-aiban meghatározottak szerint - „társadalmi véleményezésre kell bocsátani”.

A társadalmi véleményezés lefolytatása - véleményezésre bocsátás, annak lebonyolítása, a beérkezett vélemények feldolgozása és a véleményekről készült összefoglaló elkészítése - az adatpolitikai Fehér könyv esetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladata, amely során biztosítani kell, hogy a tervezetet a nem állami szereplők is megismerhessék, és kifejtthessék azzal kapcsolatban a véleményüket.

A társadalmi véleményezés keretében a Fehér könyvet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § b) pontjában meghatározott összkormányzati portálon kell közzé tenni, továbbá biztosítani kell, hogy bárki digitális formában véleményezhesse azt. Ennek során a véleményezési időtartam nem lehet kevesebb tizenöt napnál.

A 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a fehér könyvekre vonatkozó egyéb módszertani meghatározást nem tartalmaz. Ennek hiányában egyrészt az általánosan ismert nemzetközi stratégiai tervezési módszereket vettük figyelembe, másrészt a korábban készült kormányzati stratégiakészítési módszertanokhoz nyúltunk vissza. Ezek alapján a jelenleg generálisan ismert nemzetközi stratégiakészítési sztenderdként vettük figyelembe az alábbiakat:

- az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által 2012. decemberben publikált stratégiai tervezési módszertan (*Strategic Planing in the United Nations System*),²
- az Európai Bizottság által 2012. március 14-én közzétett stratégiakészítési keretmódszertan (*Common Strategic Framework - CSF*)³, valamint
- a Gazdasági és Fejlesztési és Együttműködési Szervezet (OECD) által 2011. május 25-én megjelentetett stratégiai keretrendszer leírás.⁴

Már nem hatályban lévő, korábbi kormányzati stratégiakészítési módszertanként vettük figyelembe az alábbiakat:

- Stratégia-alkotási Kézikönyv a Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján (2008),⁵

² Ld.: https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf

³ Célja, hogy az Európai Bizottság ezzel is segítse a tagállamokban és a régiókban folyó tervező és programozó munkát a 2014 és 2020 közötti fejlesztési periódusban (forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm)

⁴ Ld. az OECD fennállásának 50. évfordulója alkalmából megjelentetett dokumentum: *Framework for an OECD Strategy on Development* (Paris, 2011) <http://www.oecd.org/development/48106820.pdf>

- a KPMG Tanácsadó Kft. által 2004-ben készített, a Miniszterelnöki Hivatal által ajánlasként terjesztett, kormányzati stratégiakészítésről szóló módszertani útmutató.

A fentieket figyelembe véve a Fehér könyvet olyan stratégiai tervdokumentumként azonosítottuk, amely első részében egy viszonylag robusztus helyzetelemzést tartalmaz, és amelynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az adatpolitikai szakterületen jelentkező problémákat kellő áttekintéssel és részletességgel elemezze. A Fehér könyvhöz - a fentebb írt kormányzati stratégiakészítési módszereket figyelembe véve - a helyzetelemzést és a problémák felszínre hozását követően egy „problématérképet” készítettünk (ld. 2.8. fejezet), mely utóbbi a 4.3. fejezetben egyszerű logikai műveletekkel viszonylag könnyen „céltérképpé”, illetőleg a célok hierarchikus kapcsolatát bemutató „célfává” volt konvertálható. Így - a 4. fejezetben - megteremtettük azon követelmény teljesítésének a feltételét, hogy a Fehér könyv mutassa be az adatpolitikai szakterületen elérendő rövid és középtávú célkitűzéseket.

Mindemellett a rövid és középtávú célok meghatározása nem elegendő. A Fehér könyvvel szemben támasztott tartalmi és módszertani követelmények akkor teljesülnek, ha a tervdokumentum a helyzetelemzésben beazonosított konkrét problémák tekintetében megoldási lehetőségeket is keres, amely alapján - a kirajzolódó hazai és nemzetközi trendeket is figyelembe véve - a lehetséges beavatkozási módokra is javaslatot tesz.

Az elkészült helyzetelemzés eredményeit, a feltárt problémákat és az elérendő célokat figyelembe véve a 3. Stratégiaválasztás című fejezet több lehetséges megoldást - stratégiai utat - ismertet. Ezek közül a 4. fejezetben egyetlen - gondos körültekintéssel kiválasztott - stratégiai alternatíva mentén fogalmazzuk meg a nemzeti adatpolitika részletesebb céljait, illetőleg az ezek eléréséhez javasolt konkrét beavatkozásokat.

A Fehér könyv a kormányzati stratégiai tervdokumentumok rendszerében az adott szakterület hosszú távú céljait megalapozó, koncepció típusú dokumentumok körébe tartozik, és így nem tartalmaz az operatív tervdokumentumokra jellemző részletes erőforrás-tervezést.

1.3 A Fehér könyvet megelőző hazai stratégiai tervdokumentum-előzmények

Jelen dokumentumot megelőzően Magyarországon nem készült kormányzati stratégiai dokumentum a nemzeti adatpolitikáról, illetőleg az állami adatvagyon hasznosításáról, ilyen módon a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv előzményeként legitim stratégiai tervdokumentum nem azonosítható. Az elmúlt egy évtizedre visszatekintve ugyanakkor fontos kiemelni az NHIT megbízásából 2005. II. félévében készült összefoglaló tanulmányt a közzsféra adataihoz való hozzáférésről.⁶ Ezen kívül azonban más kormányzati döntés-

⁵ Ld.: https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf

⁶ Ld.: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/hozzaferesakozzsferaadataihoz.pdf

előkészítő anyag a helyzetelemzési időszakban nem azonosítható. A nemzeti adatvagyonnal és a kormányzati adatpolitikával Magyarországon első alkalommal tehát jelen dokumentum foglalkozik átfogó jelleggel, illetőleg stratégiai megközelítésben. Éppen ezért a Fehér könyvet fontos mindenekelőtt megfelelően elhelyezni - illetve konzisztens módon beilleszteni - az aktuális kormányzati stratégiai térbe.

1.3.1. A Fehér könyv pozicionálása, külső stratégiai konzisztencia

A Fehér könyv a stratégiai tervdokumentumok rendszerén belül a koncepció típusú tervdokumentumok családjába tartozik, melyekre jellemző a hosszú távú megközelítés, ebből következően a helyzetelemzés alapossága, egy olyan átfogó célrendszer felállításának igénye, amelyből a rövid távú célok és a konkrét intézkedések később lebonthatók, továbbá az operatív típusú részletek kifejtésének mellőzése.

A Fehér könyvnek a kormányzati stratégiai tervdokumentumok rendszerében elfoglalt helyét az alábbi ábra szemlélteti.

IDŐHORIZONT	MEGNEVEZÉS	KIMENETEK TÍPUSA
 HOSSZÚ TÁV 10 éven túl	Koncepcióalkotás	Kötelező: <u>ORSZÁGELŐREJELZÉS</u> További alkalmazható dokumentumok: <u>HOSSZÚ TÁVÚ KONCEPCIÓ,</u> <u>FEHÉR KÖNYV, ZÖLD KÖNYV</u>
 KÖZÉPTÁV 4 – 10 év	Stratégia tervezés	Kötelező: <u>NEMZETI KÖZÉPTÁVÚ STRATÉGIA</u> További alkalmazható dokumentumok: SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK INTÉZMÉNYI STRATÉGIÁK
 RÖVIDTÁV 1 – 4 év	Programtervezés Operatív tervezés	Kötelező: <u>MINISZTERI PROGRAM</u> <u>INTÉZMÉNYI MUNKATERV</u> További alkalmazható dokumentumok: SZAKPOLITIKAI PROGRAMOK, INTÉZKEDÉSI TERVEK

1. ábra: A Fehér könyv a stratégiai tervdokumentumok rendszerében

A fentiekből következően a Fehér könyv kifejezetten alkalmas az olyan problémák átfogó, stratégiai szemléletű elemzésére, amelyek szakpolitikai háttere még viszonylag hiányos, kialakulatlan, illetőleg amelyek tekintetében korábban még nem született kormányzati döntés. A fehér könyvek műfaji jellegzetességéből és úttörő jellegéből adódóan ezek a stratégiai dokumentumok jellemzően nem kapcsolódnak szorosan a korábbi már meglévő stratégiai tervekhez. Ezek a kapcsolatok később - az éppen a fehér könyvek következményeként kidolgozott - részletesebb stratégiai programok és intézkedési tervek folytán jönnek létre. Úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér

könyvvel megkezdődik az adatvagyon és adatpolitika téma messziről történő „bekerítése”, melyet követően a kormányzati döntéshozók már egy egységesebbé tett fogalmi rendszeren, alaposabb problémafeltáráson és egyértelműbbé tett stratégiai célokon keresztül, a későbbiekben már a téma részleteiben is megalapozottabban hozhatnak döntéseket.

A fentiektől függetlenül a Fehér könyv teljes összhangban áll a vonatkozó európai uniós stratégiákkal, valamint a témához kapcsolódó hazai kormányzati stratégiai tervdokumentumokkal. A Fehér könyvnek az említett európai uniós és hazai stratégiákhoz való kapcsolódását az alábbi táblázatban összegezzük.

a) Európai uniós szintű stratégiai kapcsolódások:

Sz.	Stratégiai dokumentum	A Fehér könyv kapcsolata a dokumentumhoz	Megjegyzés
1.	Európa 2020 Stratégia	erős	Az EU aktuális szakpolitikáinak összessége
2.	Európai Digitális Menetrend (2010-2020)	erős	Belőle a PSI- és az INSPIRE-irányelvek levezethetők
3.	Digitális Egységes Piac Stratégia (2015-2016)	erős	A J. C. Juncker-féle bizottsági program 2. prioritása
4.	Új készségek és munkahelyek menetrendje (2010-2020)	gyenge	-
5.	E-közigazgatás Cselekvési Terv (2011-2015)	közepes	Felülvizsgálata tart
6.	EU Versenyképességi Program (2010-2020)	közepes	-
7.	Magyarország Partnerségi Megállapodása az Európai Bizottsággal (2014-2020)	közepes	A következő évek fejlesztési forrásainak alapja
8.	EU Nyílt Adat (<i>open data</i>) Stratégia (2011-2020)	erős	A Fehér könyv uniós stratégiai megfelelője
9.	EU Adatközpontú gazdaság (<i>big data</i>) stratégia (2014-2020)	erős	Az adatgazdaság (<i>data driven economy</i>) alapidokumentuma
10	EU Adatértéklánc Stratégia (2014-2020)	erős	Jelenleg elfogadás alatt álló EU-s dokumentum

b) Nemzeti szintű stratégiai kapcsolódások:

Sz.	Stratégiai dokumentum	A Fehér könyv kapcsolata a dokumentumhoz	Megjegyzés
1.	Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK 2030)	gyenge	Direkt rendelkezést nem tartalmaz
2.	Nemzeti Együttműködés Programja (2010-)	közepes	Direkt rendelkezést nem tartalmaz
3.	Nemzeti Reformprogram (2015-2020)	közepes	Utalásokat tartalmaz
4.	Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020)	erős	Direkt rendelkezést tartalmaz
5.	Széchenyi 2020 Program (2014-2020)	erős	Direkt intézkedést tartalmaz
6.	Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014-2020)	erős	Direkt rendelkezést tartalmaz
7.	Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól	erős	Direkt intézkedést tartalmaz
8.	Digitális Nemzet Fejlesztési Program (2014-2018)	erős	Direkt intézkedést tartalmaz
9.	Digitális Jólét Programja (2016-2018)	erős	Direkt intézkedést tartalmaz
10.	<i>FEHÉR KÖNYV A NEMZETI ADATPOLITIKÁRÓL</i>	n. é.	<i>A Fehér könyv feltételezett helye a dokumentumok rendszerében</i>
11.	Aktuális e-közigazgatási feladatokról szóló kormányzati intézkedési terv (2014-2015)	erős	Direkt intézkedést tartalmaz
12.	Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015-2018)	közepes	Utalásokat tartalmaz
13.	II. Nyílt Kormányzás (OGP) Akcióterv (2015-2016)	erős	Direkt intézkedést tartalmaz

1.4 A stratégiai tervező munka résztvevői

A Fehér könyv előkészítésében és kidolgozásában mintegy 85 fő vett részt az alábbiak szerint:

- A stratégiai tervdokumentum kidolgozásában, közvetlen módon 12 fő:
 - külső tanácsadó cég munkatársai (6 fő),
 - az NHIT elnöke, a Szakértői Tanácsadó Testület (SZTT) elnöke és az NHIT SZTT feladatra kijelölt szakértői (5 fő),
 - szerződéses külső szakértők (2 fő);
- A Fehér könyvhöz kapcsolódóan a különféle adatkezelő szervezeteknél megtartott 21 szakmai interjú résztvevői, mintegy 35 fő;
- A Fehér könyvhöz kapcsolódóan megszervezett három szakmai műhelybeszélgetés (*workshop*) résztvevői, további mintegy 25 fő;
- A Korm. határozat alapján felállított közadat-újrahasznosítási tárcaközi munkacsoport tagjai, mintegy 13 fő.

1.5 A stratégiai terület lehatárolása

Az adatpolitikáról szóló első magyarországi stratégiai tervdokumentum helyzetelemző megállapításait megelőzően mindenekelőtt a Fehér könyv alkalmazási területét (*scope*) fontos meghatározni, amely - a Magyarország Kormánya által 2013. február 25-én önként felvállalt „nyílt kormányzás” keretei között - első lépésben is megkerülhetetlenné teszi egy munkahipotézis felállítását az adatpolitika és a nemzeti adatpolitika fogalmaival kapcsolatban.

1.5.1. A nyílt kormányzásról

A nyílt kormányzás (*Open Government*) lényege, hogy az állampolgárok hozzáférhetnek a kormányzat által előállított és kezelt információkhoz, dokumentumokhoz, illetve a kormányzati eljárásokhoz.⁷ A nyílt kormányzásról 2011. szeptember 20-án az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam írt alá nyilatkozatot (*Open Government Declaration*), melyhez később több hullámban további 58 ország csatlakozott - köztük számos EU-tagállam. Az így létrejött Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership -OGP*) négy pillérre épül fel:

- az átláthatóságra,
- az elszámoltathatóságra,
- a társadalmi részvételre, valamint
- a folyamatos technológiai innovációra.

⁷ Goda Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzás. Információs Társadalom, 2011. (XI.)/1-4. 181-187.

A Fehér könyvben a nyílt kormányzásra nem a nemzeti adatpolitika részeként, hanem olyan külső politikai keretként kívánunk tekinteni, amelyről a Kormány már döntést hozott 2012. július 6-án, amikor elfogadta a „Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez” címen közzétett 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozatot. Ettől kezdődően Magyarország - mint a harmadik hullámban csatlakozó ország - részese lett a világszerte jelenleg 66 országot tömörítő Nyílt Kormányzati Együttműködésnek, amely a fontosnak tartott értékek kinyilatkoztatásának lehetőségén felül számos kötelezettséggel is jár. Ilyen módon a Kormány 2013. február 25-én jóváhagyta a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló I. OGP Akciótervet.⁸ Az I. akcióterv függelékében kiemelt tevékenységként szerepel a közadatok újrachasznosítása. Az itt vállalt teljesítéseket a Kormány 2015 tavaszán a II. OGP Akciótervben⁹ vizsgálta felül, miután az első akcióterv végrehajtását előzetesen még független szervezetek is kiértékeltek.

1.5.2. A nemzeti adatpolitika meghatározása

A világban ma már a jelentősebb államok, a globális és regionális nemzetközi szervezetek - sőt, a multinacionális vállalatok is - rendelkeznek saját adatpolitikával. Magyarországon erről szóló kormányzati dokumentum mostanáig nem volt azonosítható.

Az adatpolitika fogalma Magyarországon először valószínűleg a Nemzeti Térinformatikai Infrastruktúráról szóló stratégiai dokumentum elfogadásakor - 1997-ben - merült fel komolyabban a Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB) előtt.¹⁰ Az egykori feladatköri szabályozás értelmében ez a bizottság volt hivatott a nemzeti informatikai adatpolitika kialakítására. Ennek érdekében 1998-ban az ITB alatt egy Adatgazdálkodási Munkacsoport is létrejött, melynek munkaeredményei között olyan kiemelt állami projektek indultak el, mint a METATÉR,¹¹ vagy a KIKERES,¹² sajnos ugyanakkor e munka eredményeit részleteiben már nem ismerjük. Később - a 2000-es évek elején - az

⁸ Ld.: 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról.

⁹ Ld.: 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015-2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről.

¹⁰ Ld. Informatikai és Távközlési Kormánybizottság 13/1997. (X.15.) határozata.

¹¹ A METATÉR (Térinformatikai Metaadat-Szolgáltató Mintarendszer) a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Helyettes Államtitkársága által 1998-ban kezdeményezett fejlesztési projekt neve volt, melynek célja a nemzetközi szabványokhoz is igazodó, egységes térinformatikai metaadat-szolgáltató rendszer megvalósítása volt.

¹² A KIKERES az ITB Adatgazdálkodási Munkacsoportjának felállításával egyidejűleg 1998-ban elindított közigazgatási metaadat-szolgáltatási mintaprojekt volt, amely alapján 2000-ben hat különböző típusú közigazgatási intézmény részvételével létrejött egy nyílt hozzáférésű mintarendszer az intézményi metaadatok számbavételére és "kikeresésére". A KIKERES támogatására továbbá elkészült egy közigazgatási fogalomtár (fogalomtar.hu), mely a metaadatokban előforduló vagy feltételezhetően előforduló fogalmak tezaurusza volt részletes fogalmi definíciókkal, szinonimákkal, fogalmi hierarchiával, mely segítette a keresést a KIKERES-ben.

adatpolitika már az európai téradat-infrastruktúra tervezésének egyik fontos fogalmi összetevőjeként volt ismeretes - egyebek között a referenciaadatok, metaadatok, illetve az architektúrák és szabványelemek mellett.

Az „adatpolitika” angol szóalakja (*data policy*) hallatán sokan hajlamosak az adatpolitika fogalmat egyszerűen csak *adatkezelési szabályzat*ként értelmezni, amellyel kapcsolatban érdemes mindjárt az elején leszögezni, hogy az „adatpolitika” fogalmilag meghatározható intézményi (mikro) és állami (makro) szinten egyaránt.

- *Mikroszinten* az adatpolitika az adatok megszerzésére, előállítására, az adatok kezelésére és az adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó legfontosabb elvek, illetőleg szabályok összességéként határozható meg egy-egy szervezetnél, amely a gyakorlatban legtöbbször valóban szabályzatként nyer elfogadást. Napjainkban a különböző intézményi szereplők tehát szervezeti szinten publikált adatpolitikájukban (*data policy*) deklarálják, hogy az általuk előállított adatok védett magánjavaknak (*private good*), vagy közjavaknak (*public good*) minősülnek, mely szerint alapvetően eltérhetnek az adathozzáférésre és adatfelhasználásra vonatkozó további szabályok. Közjavaknak tekintett adatok esetében láthatóan egyre elterjedtebb a nyílt - és egyre gyakrabban ingyenes - hozzáférés biztosítása, melyhez kapcsolódóan az intézményi adatpolitikák az adatokhoz való hozzáférés hosszú távú biztosítása érdekében szükséges teendőkre is kitérnek. Az adatpolitika mikroszinten tehát leginkább olyan szabályok és eljárások összességéként definiálható, amelyek révén a letárolt adatokhoz való hozzáférés folyamatosan kontrollálható.
- *Makroszinten* az adatpolitika az állami intézményrendszerhez tartozó - tehát alapvetően közfeladatot ellátó - szervezetek összessége által folytatott adathozzáférési gyakorlatok vonatkozásában deklarálja a legfontosabb működési elveket. Az adatok e tekintetben közjavaknak (*public goods*) minősülnek, melyek vonatkozásában magasabb átláthatósági követelmények érvényesülnek, így nem véletlen, hogy a makroszintű adatpolitikai dokumentumok kevésbé az adatbázis-védelemre, mint inkább a nyílt hozzáférés, illetőleg az adatok ingyenes vagy költségalapú biztosításának kérdéseire fókuszálnak. Makro szinten ugyanakkor a nemzeti adatpolitika fogalma - mint szakpolitika - még ennél is kiterjesztőbben értelmezhető, amennyiben abba az állami intézményeken túli olyan adathozzáférési gyakorlatok is beleértendők, mint a nemzeti adatvagyon jobb hasznosulásának ösztönzése, utóbbin belül a nyílt adatok közzétételének támogatása, továbbá az adattechnológia oktatása, az adathasznosítással kapcsolatos kutatás-fejlesztés és innováció támogatása, a köz- és privát szféra együttműködésének ösztönzése, valamint adatszabványok kidolgozása, jogi akadályok elhárítása (ld. licenckérdések).

Az Európai Unió Nyílt Adat Stratégiája¹³ - bár az adatpolitika fogalmát külön nem definiálja - ugyancsak az adatokhoz való nyílt hozzáférést (*open access*) szorgalmazza, különös

¹³ Nyílt adatok - az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

tekintettel az Európai Unió által finanszírozott kutatási projektek eredményeként született publikációk információtartalmára, melyek gazdasági innovációs potenciálja kiemelkedő.¹⁴

Az európai uniós projektekben mindemellett az adatpolitikát leginkább úgy definiálják, mint amely meghatározza az adatok jogi és fizikai hozzáférhetőségére vonatkozó legfontosabb szabályokat, továbbá amely megfelelő iránymutatásokat tartalmaz az adatok kezelésére és archiválására.¹⁵ Az ehhez hasonló sokféle elvont megközelítéshez képest az Amerikai Egyesült Államok szövetségi nyíltadat-portálja (data.gov) „adatpolitika” tárgykörben egyszerűen olyan praktikus kérdéseket rendez, mint a publikált adatok szerzői jogi oltalmával és állambiztonsági védelmével kapcsolatos kérdések, továbbá az adatminőséggel, a biztonságos adathozzáféréssel, az adatok és a logók használatával, vagy épp az adatok újrahasznosításával kapcsolatos kérdések.

Az „adatpolitika” kifejezés emellett világszerte sokféleképpen módosított alakban is megjelenik, úgy mint „nyíltadat-politika” (*open data policy*) vagy „adatkezelési”, „adatirányítási” politika (*data governance policy*). Utóbbi például olyan szervezeti iránymutatások dokumentált összességeként definiálható, melyek rendeltetése egy adott szervezeten belül a digitális információk megfelelő kezelése, menedzselése. A „nemzeti adatpolitikák” fogalmára már jóval kevesebb meghatározást találunk, ugyanakkor a *nemzeti* jelzőnek nyilvánvalóan arra kell utalnia, hogy az adatpolitikáról szóló stratégiai dokumentum egy egész ország szemszögéből foglalkozzon a kérdéssel - beleértve az állami és az államon kívüli társadalmi és gazdasági szereplőket egyaránt.

A Fehér könyvben ezért egy kiterjedtebb - a szervezeti megközelítésen messze túlmutató, makroszintű - adatpolitika fogalmat kívánunk bevezetni és következetesen használni, amely lefed minden olyan tevékenységet, amely során az előállított adatok mind az állami feladatellátó és közszolgáltató célokra, mind pedig azon túli társadalmi és gazdasági célokra értéként hasznosíthatók.

Az adatpolitika legtágabb értelemben azokat a döntéseket és intézkedéseket foglalja magában, amelyek célja megteremteni egy adott államban az információk kezelésének és felhasználásának koherens környezetét. Ez fogalmilag az alábbi területeket ölelheti fel:

- közadatok előállítása, ennek során modern technológiák alkalmazása (adatbányászat, számítási felhő, e-közigazgatás, téradat-infrastruktúra);
- adatszabványok alkalmazása;
- adatvédelem és adatbiztonság;
- állami nyilvántartásokban kezelt adatok minősége,
- szervek közötti (közvetlen és közvetett) adatcsere;
- közadatokhoz való hozzáférés biztosítása,

¹⁴ Ugyanott, 5. o. (Politikai kezdeményezések).

¹⁵ pl.: a hidrometeorológiai adatok hozzáférése kapcsán ld. *Barriers to the exchange of hydrometeorological data in Europe: Results from a survey and implications for data policy* (A. VIGLIONE, M. BORGA, P. BALABANIS, G. BLÖSCHL, Journal of Hydrology, 2010.)

- nyílt adatokhoz való hozzáférés, nyílt adatok felhasználása;
- közadatok újrahasznosítása;
- együttműködés a releváns piaci, civil és tudományos szereplőkkel;
- az információs piac monitorozása.

A fentieket figyelembe véve a továbbiakban **nemzeti adatpolitika alatt Magyarországon a közadatok és magánadatok előállítására és kezelésére, az állami és önkormányzati szereplőknek a közadatokhoz való hozzáférésére, valamint a rendeltetésük szerint célokra történő felhasználására (elsődleges adathasznosítás), továbbá a közadatoknak a közfeladat-ellátáson túli szereplők számára történő szolgáltatására (másodlagos adathasznosítás) vonatkozó alapelvek összességét értjük.**

A fenti munkadefiníció tekintendő tehát kulcsnak a Fehér könyv stratégiai területének (*scope*) lehatárolásához, melyre tekintettel a továbbiakban indokolt részletesebben is foglalkozni az *elsődleges adathasznosítás* - az adat-előállítás, adatkezelés, adathozzáférés, adatfelhasználás - és a *másodlagos adathasznosítás* kérdéskörével.

1.5.3. Elsődleges adathasznosítás

Az „elsődleges adathasznosítás” kifejezést a tehát a nemzeti adatpolitika fogalmának és a Fehér könyv alkalmazási területének pontosabb meghatározása érdekében vezetjük be, amely mentén a továbbiakban már kifejezetten az állami és az önkormányzati közfeladat-ellátásban közreműködő intézményi szereplők szemszögéből vizsgálható az adatok előállítása és az egyes intézmények adatkezelő tevékenysége. Az utóbb említett adatkezelés pedig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)¹⁶ alapján magában foglalja - egyebek között - az adatok gyűjtését, rögzítését, rendszerezését, tárolását, felhasználását, zárolását, nyilvánosságra hozatalát, továbbítását, összekapcsolását, illetőleg törlését vagy egyéb módon történő megsemmisítését.

Az elsődleges adathasznosítás fogalmának bevezetése a fentiekén túl a Fehér könyvben alkalmazandó stratégiai modell megértése miatt is fontos, mivel később így könnyebben elválaszthatók lesznek egymástól azok a helyzetek, amikor az állami vagy önkormányzati intézményi szereplők egymásnak adnak át, illetőleg egymás között cserélnek ki (ad hoc módon vagy automatizált folyamatok mentén) közadatokat - szemben tehát azokkal az esetekkel, amikor államon túli szereplők igényelnek a közszférától adatokat. Megjegyezzük, hogy itt az adatoknak a jogszabályokban, illetve szerződésekben előírt közfeladatok ellátásához kapcsolódó felhasználása a fő elhatároló ismérv, nem pedig az, hogy ki, milyen jogszabály által meghatározott célból állította elő először az adatokat. Így pl. az állami szervek közötti adatcsere esetén a más szervtől adathoz jutó intézmény akkor is elsődleges adathasznosító lesz, ha eredetileg egy másik szerv állította elő az adatot.

¹⁶ Ld. az Infotv. 3. § 10. pontja szerinti definíciót.

1.5.4. Másodlagos adathasznosítás

A „másodlagos adathasznosítás” kifejezés bevezetésének lényege, hogy a Fehér könyvben az állami és önkormányzati szervek közfeladat-ellátással és közszolgáltatás-nyújtással összefüggő adatkezelő tevékenységétől jól megkülönböztethetők legyenek azok az esetek, amikor a közadatokhoz valamilyen okból külső szereplők kívánnak hozzáférni. Ilyen másodlagos adathasznosításnak tekinthetők az alábbi esetek.

- Magyarországon - az Alaptörvény alapján¹⁷ és az Infotv.-ben szabályozott módon¹⁸ - az emberek alkotmányos joga a közérdekű adatok megismerése, illetőleg az ahhoz való hozzáférés biztosítása. Ez alapján hazánkban „közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be”.¹⁹ Ennek az igénynek az adatot kezelő szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt - legfeljebb azonban 15 napon belül - tesz eleget.
- Közadatok külön szabályok szerint statisztikai elemzések vagy tudományos kutatások céljából is megszerezhetők, ilyenkor tiszteletben kell tartani a természetes személyek magán autonómiáját, a gazdálkodó szervezetek jogait, valamint a személyes adatok kezelésére vonatkozó törvényi előírásokat (anonimitás).
- A közadatok az ezek újrahasznosításáról szóló törvény értelmében - az igénylő erre vonatkozó kifejezett nyilatkozata esetén - *„olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra”* is megszerezhetők és felhasználhatók, *„ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közadatot előállították.”*²⁰

A másodlagos adathasznosítás körében tehát különböző jogszabályok alapján eltérő adathozzáférési rezsimek jöhetnek létre, ugyanakkor mindegyik esetben közös tényező, hogy a közfeladatot ellátó szervek másodlagos adatszolgáltató tevékenységének minősége alapvetően függ az elsődleges adat-előállító, adatkezelő és adathasznosító tevékenységük gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi jellemzőitől. Mindebből az is következik, hogy az elsődleges és másodlagos adathasznosító funkciók csakis egymással szoros összefüggésben vizsgálhatók a nemzeti adatpolitika kialakítása során, amely így fontos segítséget nyújt a stratégiai terület körülhatárolásában is.

¹⁷ Ld. Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

¹⁸ Ld. az Infotv. 26. § (1) bekezdése: (A közfeladatot ellátó szervnek) „...lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

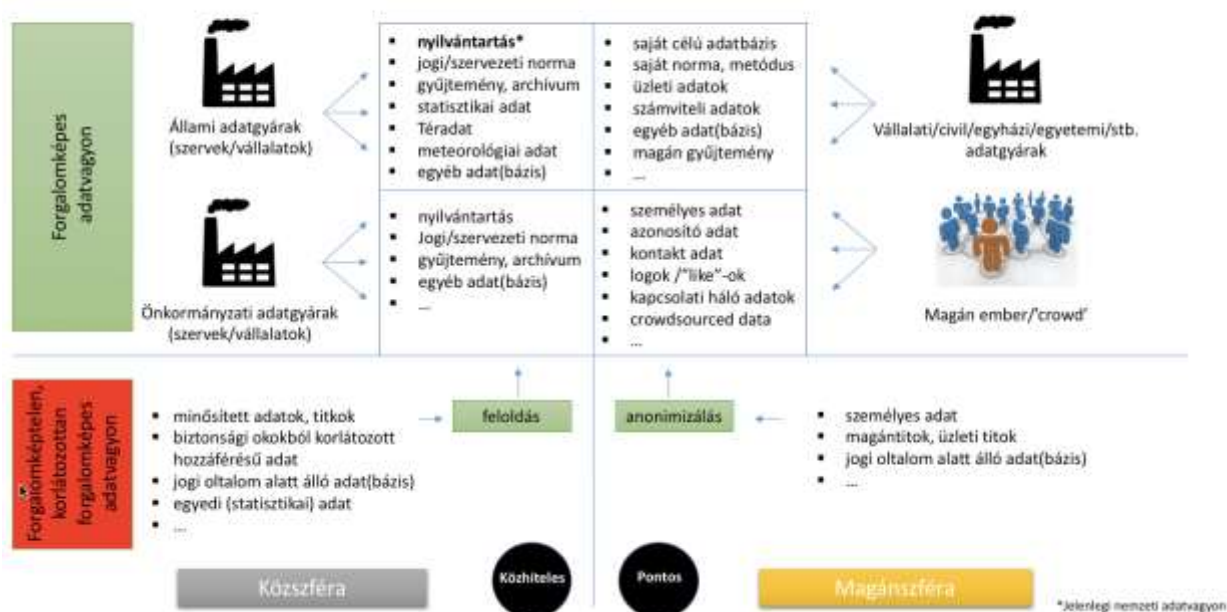
¹⁹ Ld. 2011. évi CXII. tv. 28. § (1) bekezdése.

²⁰ Ld. a Közadattv.-t és az „újrahasznosítás” későbbi fogalom meghatározását.

1.5.5. Nemzeti adatvagyon

A nemzeti adatvagyon fogalmát jelenleg a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény²¹ határozza meg, amely szerint a nemzeti adatvagyon nem más, mint „a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége”. E jogszabályi meghatározás alapján nemzeti adatvagyon alatt tehát alapvetően az alábbi ábra bal oldalán szereplő adatkészleteket kell értenünk. Ilyenek különösen az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, továbbá jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek kezelésében lévő hatósági nyilvántartási adatok, jogi normákkal és egyéb szervezeti normákkal összefüggő adatok, közművelődési és kulturális gyűjteményi adatok, illetőleg más (pl. levéltári) archívumok adatai, ezen felül statisztikai adatok, topográfiai és más téradatok, meteorológiai adatok, tudományos adatok,²² végezetül a közfeladat-ellátással és a közszolgáltatás-nyújtással összefüggő egyéb leíró adatok.

1. ábra: "Nemzeti adatvagyon"



2. ábra: A nemzeti adatvagyon fogalmi megközelítése

Nem nehéz megérteni, hogy a nemzeti adatvagyon fogalmának meghatározása szorosan összefügg a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv stratégiai beavatkozási területének definiálásával. Amennyiben ugyanis a hatályos jogszabályi értelmező rendelkezéseknél maradunk, úgy az ábra jobb oldalán megjelenített nem állami szereplők adatköreivel elvileg nem kellene foglalkoznunk. Kérdés azonban, hogy egy jól működő nemzeti adat-

²¹ Ld. 2010. évi CLVII. tv. 1. § 1. pontja.

²² Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a szerzői mű fogalma alá tartozó tudományos adatokra más szabályok vonatkoznak.

ökoszisztéma elképzelhető-e a nem állami szereplők, valamint az ő adataik bevonása nélkül. Különösen ha azt is hozzávesszük, hogy a 2010. évi CLVII. törvény és annak végrehajtási rendelete²³ a nemzeti adatvagyon körében - meglehetősen leszűkítő értelmezésben - szinte kizárólag a nagyobb központi állami nyilvántartásokat szabályozza.

1.5.6. Nemzeti adat-ökoszisztéma

Az ökoszisztéma eredetileg az ökológia tudományterületén belül meghonosodott fogalom volt, amit az egymással anyag- és energiacserét folytató földterület - pl. aljzat, talaj, éghajlat, mikroklíma - tényezői és az adott termőhelyen élő növény- és állattársulások rendszerére használtak. Ennek analógiájára újabban egyre több területen használják az olyan rendszerekre, melyekben a különböző szereplők kölcsönösen függenek egymástól, azaz csak együtt létezhetnek, változhatnak és fejlődhetnek. Az adat-ökoszisztéma ebből kiindulva az adatrobbanás által létrehozott - állami és önkormányzati szervekből, kutatóintézményekből, továbbá a lakosságból, a vállalkozásokból és más nem kormányzati szervezetekből (NGO), valamint az említettek adataiból, szakembereikből, együttműködéseikből, támogatásokból, jogi, szabványosítási, oktatási, műszaki infrastruktúráiból álló - olyan rendszer, melyben a különböző szereplők egyszerre megrendelői és szolgáltatói egymásnak; ilyen módon kölcsönösen függenek egymástól, amely miatt csak együtt változhatnak, illetve fejlődhetnek.

Az információs kor hajnalán nehéz figyelmen kívül hagyni azt az egymásrataltságot és kölcsönös függést, amely az adatokat előállító, az azokat kezelő és az adatokat különféle célokra hasznosító szereplők között kialakul. Ezért a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyvnek is alapvetően a magyarországi adat-ökoszisztémát kell feltárnia és részletesebben bemutatnia, és nyilvánvalóan majd ennek eredményeihez képest kell a működést lehetővé tevő vagy azt javító célokat és intézkedéseket megfogalmazni. Mindez ugyanakkor annyiban szorosan összefügg a Fehér könyv stratégiai lehatárolásával, hogy mind a helyzetelemzés során, mind pedig a célok megfogalmazásakor az ökoszisztéma valamennyi fontosabb elemére és szereplőjére ki kell térni. Már csak terjedelmi okok miatt sem térhetünk ki ugyanakkor az olyan kérdésekre, amelyek nem adatpolitika-specifikusak, hanem az információs társadalom általánosabb problémái. Példaként megemlíthetjük a Magyarországon még nagyfokú digitális írástudatlanságot, amelynek felszámolása kétségtelenül hozzájárulhat az adatok minél szélesebb körben való hasznosulásához, de ennek a problémának a megoldása nem a nemzeti adatpolitika feladata.

1.6 Alkalmazott fontosabb fogalmak

A Fehér könyv szakterületi lehatárolása szempontjából kulcskérdés bizonyos gyakran alkalmazott fogalmak helyes meghatározása. Az alábbiakban a leggyakrabban használt

²³ Ld. a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról szóló 38/2011. (III. 22.) Korm. rendeletet.

kifejezések értelmezését rögzítjük annak érdekében, hogy ez a későbbiekben már ne legyen kérdés, továbbá, hogy a Fehér könyvben leírtak egységes értelmezését segítse.

1.6.1 Adat

Az *adat* elemi ismeret, tények és fogalmak megjelenési formája, mely alkalmas a különböző emberi eszközökkel történő feldolgozásra, és amelynek révén - gondolkodás vagy gépi feldolgozás útján - új ismeretek nyerhetők. Az ismeret természetétől függően az adat fogalommeghatározása lefedhet objektív és szubjektív ismereteket is. Az adat *formai értelemben* felöleli az összes, bármilyen formában hozzáférhető tényt és ismeretet, jelenjen meg az alfabetikus, numerikus, grafikus, képi vagy akusztikus formában. Adatként hivatkozunk emellett a papíron, továbbá a számítógépes memóriában bináris kóddal, vagy mágnesszalagon más eljárással tárolt tényekre és ismeretekre.²⁴ Tartalmi szempontból az adatok mennyiségi és minőségi állítások, melyek tényszerű kiindulási alapként figyelembe vehetők, nem pedig elemzésekből vagy más következtetésekből levezetett eredmények.²⁵

1.6.2 Információ

Az információ nem más, mint kontextusba helyezett adat, amely alapján már következtetések vonhatók le, elemzések és értékelések készíthetők, azaz döntések alapozhatók meg. Más megközelítésben az információ folyamatok kimenete (outputja), amely adatokat összegez, értelmez, vagy más esetben adatokra vonatkozó jelentést (értelmet) közvetít.²⁶ A továbbiakban az információ kifejezésbe beleértjük a mögöttes adatokat is.

1.6.3 Közsféra-információ (*Public Sector Information - PSI*)

A *közsféra-információ* (angol kifejezéssel: *Public Sector Information - PSI*) alatt a közsférába tartozó - közfeladatot ellátó - szervek²⁷ által összegyűjtött, előállított, feldolgozott és terjesztett információkat értjük. Amint azt az Európai Bizottság a közsféra információinak további felhasználásáról szóló irányelvében is megjegyzi, „a közsféra a társadalmi, gazdasági, földrajzi, meteorológiai, turisztikai, vállalkozási, szabadalmi, oktatási, és sok más hasonló területen folytatott tevékenysége során különböző területeken széles körben állít elő, gyűjt, reprodukál és terjeszt információkat”.²⁸

1.6.4 Közadat

²⁴ Uo. 8.

²⁵ Ld. Egyesült Királyság Kormányának Nyíltadat Fehér Könyve (*UK Open Data White Book - „Unleashing the Potential”*), 2012., 8. o. forrás: https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf

²⁶ Uo., 8.

²⁷ A „közfeladatot ellátó szervek” fogalmát lásd a „közadat” fogalomnál (1.6.4. pont).

²⁸ Ld.: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közsféra információinak további felhasználásáról, bevezetés (4) bek.

A közadatok gyűjtőfogalma az információk két eltérő körére terjed ki:

- A *közérdekű adatok* kategóriájába tartoznak az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információk vagy ismeretek, függetlenül kezelésük módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegüktől.²⁹ E fogalom felöleli különösen a közfeladatot ellátó szervek vagy személyek hatáskörére, illetékességére, szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra és a megkötött szerződésekre vonatkozó adatokat. Továbbá közérdekű adatnak minősülnek a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására vonatkozó információk is.³⁰
- A nyilvánosság szempontjából a másik meghatározó fogalom a *közérdekből nyilvános adatok* csoportja. Ebbe a körbe sorolható a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.³¹ Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Példaként említhető, hogy a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja, nyilvános.³²

A közadatok körének meghatározásakor alapvető jelentőségű annak eldöntése, hogy az adatokat kezelő szerv, személy közfeladatot ellátó szervnek, személynek minősül-e. E kategóriát a jogszabályok nem határozzák meg tételesen, általánosságban azonban elmondható, hogy a közigazgatás két ágához, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható. Bár nem minden esetben látnak el jogszabályban meghatározott feladatokat, az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok is közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tekintetében.

1.6.5 Statisztikai adat

A statisztika fogalmát a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: statisztikai törvény) határozza meg, amely nem más mint a tömegjelenségek jellemzőinek tömör, számszerű megismertetését szolgáló gyakorlati, illetőleg tudományos módszerek

²⁹ Az Infotv. 3. § 5. pontja.

³⁰ Magyarország Alaptörvénye 39. cikk (2) bekezdés.

³¹ Infotv. 3. § 6. pont.

³² Infotv. 26. § (2) bekezdés.

összessége. Ennek értelmében a statisztikai tevékenység és a statisztika-tudomány a statisztikai adatokon keresztül ad „valóság-hű, tárgyilagos képet a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról és változásairól az államhatalmi és a közigazgatási szervek, valamint a társadalom szervezetei és tagjai számára.”³³

A statisztikai adatok körében adatvédelmi szempontból kiemelendő az *egyedi adat*, amely nem más, mint „a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adat”. A statisztikai adat definíció szerint nyilvános, az egyedi adat viszont nem, sőt, védett. Ez alól kivételt a tudományos célú hasznosítás jelent (anonimizált mikroadatállomány és kutatószobai hozzáférés vagy távoli végrehajtás formában, speciális védelem mellett). Az egyedi adat fogalmát ennél is pontosabban a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) Adatvédelmi Szabályzata határozza meg, amelynek értelmében egyedi adat az olyan adat - vagy az adatok olyan együttese -, amellyel egyetlen statisztikai egység rendelkezik a sokaságban, és így lehetővé teszi a statisztikai egységek közvetlen vagy közvetett azonosítását, ezáltal pedig egyedi információt közöl.

A statisztikában elsőrendű fontosságú az adatszolgáltatók bizalmának a megőrzése, ezért a statisztikai törvény minden adatszolgáltató (akár természetes, akár jogi személy) adatát egyformán védi. Az egyedi adat nem hozható nyilvánosságra, csak a statisztikai összesítésük. Emellett egyedi adat csak statisztikai célra használható, és mással csak akkor közölhető, illetőleg abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató előzetesen írásban hozzájárult. Ilyen értelemben „az egyedi adatok más jogszabályok alkalmazása szempontjából magántitoknak minősülnek”, és „az ezek védelmére vonatkozó szabályok betartásáért a statisztikai tevékenységet végző, valamint az abban közreműködő személyek felelősek.”³⁴ A közérdekű feladatot ellátó szerv, illetőleg egyesület, valamint a költségvetési szerv tevékenységére vonatkozó egyedi adat a statisztikai törvény értelmében ugyanakkor nem minősül magántitoknak, így a az adatszolgáltató írásbeli hozzájárulása nélkül is nyilvánosságra hozható.³⁵

Megjegyzendő végezetül, hogy a statisztikai törvény - statisztikai célból - az adatszolgáltatók írásbeli hozzájárulása nélkül is megengedi az adatátadást statisztikai tevékenységgel foglalkozó nemzetközi szervezetnek, valamely jogszabályban meghatározott nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében.³⁶ Itt elsősorban az Európai Unió intézményei felé történő adatszolgáltatást kell kiemelni, amely vonatkozásában az európai statisztikákról szóló 223/2009/EK rendelet szerinti bizalmas adatok is egyedi adatnak tekintendők. Másfelől, az ilyen részletes egyedi adatok iránti igény viszonylag szűk körű, és igénylésük inkább a kutatókra jellemző. Ezzel szemben a nyilvánosság széles körű adathozzáférése Magyarországon jelenleg ún. táblázatos adatok publikációjával, illetve az egyedi igényekre összeállított táblázatos adatok átadásával biztosított.

³³ Ld. a statisztikai törvény 1. §-a.

³⁴ Ld. a statisztikai törvény 20. §.

³⁵ Ld. a statisztikai törvény 18. § (2) bekezdése.

³⁶ Ld. a statisztikai törvény 17-18. §.

1.6.6 Nyílt adat

A nyílt vagy nyílt hozzáférésű adatoknak (*open data*) nevezzük azokat az információkat, amelyeket bárki szabadon - szerzői jogi, szabadalmi, vagy bármely más korlátozásoktól mentes módon - megismerhet, felhasználhat vagy újrahasznosíthat.³⁷ Elsősorban tehát a különféle nemzeti kormányzati és más közfeladatokat ellátó szervek, illetőleg a nemzetközi szervezetek tevékenységével összefüggésben keletkezett ismeretek tartoznak e fogalom alá.³⁸ Fogalmilag ilyen nyílt adatok a magánadatok körében is elképzelhetők, nem minősülnek nyílt adatnak viszont a személyes adatok, valamint a korlátozott hozzáférésű információk (pl. minősített adatok).

1.6.7 Téradat

A *téradat* fogalma bármely elektronikus formában rendelkezésre álló olyan adatot felölel, amely közvetlenül vagy közvetve utal egy meghatározott helyre vagy földrajzi területre.³⁹ Ilyen információkat hordoz különösen a geodéziai, a természet-, a gazdaság-, a település-, illetve a népességföldrajzi adat, amely közvetlenül vagy közvetve Magyarország területén fekvő helyekre vagy földrajzi területekre vonatkozhatnak. Ebben a vonatkozásban a környezetvédelmi törvény megkülönbözteti az *alap*- és a *tematikus* téradatokat, melynek részletezésétől azonban itt most - terjedelmi okokból - eltekintünk.⁴⁰

1.6.8 Adatszolgáltatás

Az adatigénylő részére megfelelő jogalappal történő adattovábbítás. Az adattovábbítás megvalósulhat egyedi adatigénylés során vagy közadat-újrahasznosítás keretében rendszeres adatátadással. Technikailag megvalósulhat hagyományos módon, papíralapon, vagy online csatornán, illetve nyilvántartásokból gépi (*Machine to Machine* - *M2M*) adatcserék útján.

1.6.9 Interoperabilitás

Az interoperabilitás együttműködési képességet jelent, mely - az Európai Unió Interoperabilitási Keretrendszeré⁴¹ értelmében - egyaránt értelmezhető politikai, jogi szervezeti, szemantikai és technikai értelemben. Az interoperabilitás politikai értelemben egységes központi akaratot, jogi értelemben együttműködést támogató szabályozási

³⁷ Munk Sándor et. al.: Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon (http://uni-nke.hu/uploads/media_items/kapcsolt-nyilt-kormanyzati-adatok-es-kutatasuk-keretei-magyarorszagon.original.pdf, letöltés: 2015.09.28).

³⁸ Itt jegyezzük meg, hogy a privát szférán belül egyes magánszemélyek is nagy mennyiségben tesznek közzé nyílt formában adatokat (pl. magángyűjtemények, közhasznú tájékoztató adatok).

³⁹ INSPIRE-irányelv 3. cikk 2. bekezdés.

⁴⁰ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. § 33. pont.

⁴¹ Ld.: Európai Unió Interoperabilitási Keretrendszere (European Interoperability Framework (EIF) 2.0 - Towards Interoperability for European Public Services) Forrás: http://ec.europa.eu/isa/documents/eif_brochure_2011.pdf

hátteret, szervezeti értelemben a folyamatok egymáshoz alakítását/igazítását, míg szemantikai értelemben egységes fogalomrendszer alkalmazását jelenti. Az interoperabilitás technikai értelemben szervezetek, illetve adatrendszerek közötti fizikai adatcserékhez kapcsolódik, amely így az egyes IKT-rendszereknek - és az általuk támogatott szervezeti folyamatoknak - azon képességét jelenti, hogy adatokat tudnak cserélni, illetőleg információt, tudást tudnak megosztani egymással. Utóbbi esetben az interoperabilitás azt is jelenti, hogy az egyik rendszerből a másikba eljuttatott információ a rendszert használó számára értelmezhető. Az ilyen szintű interoperabilitási követelményeknek ma már az interneten elérhető szolgáltatások többsége megfelel.

Adott szervezetnél a különböző adatbázisok között, illetőleg különböző szervezetek közötti adatcserék kapcsán megjelenik továbbá az *adatbázisok közötti információcserék lehetőségének* elvárása, amelynek legfontosabb eleme az ún. adatkapcsolat-szolgáltatás. E fogalom a különböző nyilvántartást vezető szervek közötti adatátadást és átvételt jelenti. Nem tartoznak viszont ebbe a körbe az egyedi hozzáféréssel igénybe vehető olyan elektronikus szolgáltatások, amelyek kizárólag adatokhoz biztosítanak hozzáférést még akkor sem, ha az ilyen nyilvántartó által nyújtott szolgáltatások igénybe vevője egy másik nyilvántartó. Az adatkapcsolat-szolgáltatás jellegéből adódóan a nyilvántartóknak meg kell állapodniuk az adatkapcsolat-szolgáltatás nyújtásának és igénybevételének részleteiről. Az adatkapcsolat-szolgáltatás módja lehet adatátadás vagy egyszerű adatátvétel, automatikus adatátvétel. Az adatátadás, az egyszerű adatátvétel és az automatikus adatátvétel egyaránt lehet ismétlődő. A lényegi különbség e módok között az, hogy az automatikus adatátvétel esetében az adatok átadására és átvételére emberi beavatkozás nélkül kerül sor.

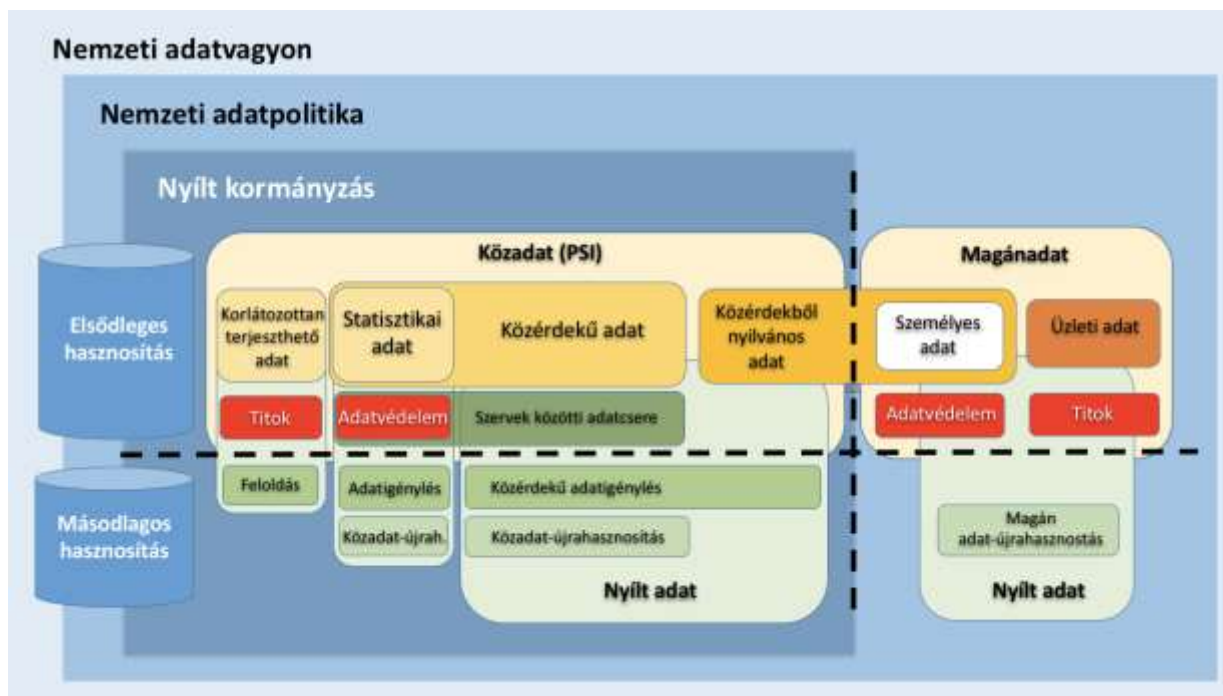
1.6.10 Közadatok újrahasznosítása

A közzféra-információk további felhasználása, vagyis - a hatályos magyar szabályozás, a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Közadattv.) megfogalmazása szerint - a közadatok újrahasznosítása nem más, mint „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.”.⁴²

1.7 Javaslat a Fehér könyv fogalmi rendszerére

Az alábbi áttekintő ábra összefoglalja az 1.6. fejezetben írtakat, és az a célja, hogy szemléltetése a fogalmak egymáshoz való kapcsolódását, segítse a rész-egész viszonyok megértését.

⁴² Ld.: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK Irányelve a közzféra információinak további felhasználásáról (PSI-irányelv), 2. cikk 4. pont



2. ábra: A javasolt fogalmi rendszer

A fenti ábrán látható módon, a *jó állam* és a *jó kormányzás* követelményéből levezethető *nyílt kormányzás*on belül értelmezzük a *nemzeti adatpolitika*, illetőleg a *nemzeti adatvagyon* fogalmakat. A Fehér könyv nemzeti adatvagyon fogalmát a közzadatokon felül kiterjesztjük a magánszféra adataira is. A közzadatok körében megkülönböztetjük a közérdekű adatokat, ezen belül a statisztikai adatokat. Ugyancsak a közzadatok körén belül definiáljuk a *korlátozottan terjeszthető adatokat*⁴³ és a *közérdekből nyilvános adatokat*. A magánadatok körében különbséget teszünk az üzleti jellegű adatok és a személyes adatok között. A személyes adatok és a közérdekből nyilvános adatok között kapcsolatot jelent, hogy utóbbiak olyan közzadatok, amelyek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli, és amelyek között így az egyes közfeladatot ellátó szereplők személyes adatai is megjelenhetnek.

Az ábrán piros színű szövegdobozban szerepelnek az adathasznosítás szempontjából kizárt vagy korlátozottan forgalomképes adatok, amelyek minősített adatok, vagy éppen üzleti titoknak, szerzői jogilag oltalmazott vagy egyéb, törvény által védett adatoknak minősülnek. Ugyancsak adatfelhasználási korlátot jelentenek személyes adatok esetében egyes adatvédelmi törvényi rendelkezések, illetőleg a statisztikai adatok körében a személyek felfedésére alkalmas *egyedi adatok* tekintetében a statisztikai törvényben megfogalmazott adatvédelmi rendelkezések. Ezekhez képest zöld színű szövegdobozban jelöltük a nyílt

⁴³ Ez nem tévesztendő össze a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényben szereplő „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szinttel. Példaként említhetjük a döntés megalapozását szolgáló adatokat, amelyek 10 évig nem nyilvánosak.

hozzáférésű adatokat, amelyek fogalmilag mind közadatok, mind magánadatok esetében elképzelhetők. Ezek közül jelenleg a közadatokhoz való nyílt hozzáférés szabályozott, amely körében célszerű különbséget tenni a Közadattv. szerinti *közadat-újrahasznosítás*, az Infotv. szerinti *közérdekű adatigénylés*, valamint a közfeladatot ellátó *szervek közötti adatcserék* között. A statisztikai adatok esetében szervek közötti adatcsere alatt a Hivatalos Statisztikai Szolgálat szervei közötti adatcserét kell érteni.

Az ábrán a felső adathenger szimbolizálja a közfeladatok ellátását (elsődleges adathasznosítás) szolgáló adatkészleteket, függetlenül attól, hogy az adatokat a közszférán belüli intézmények maguk állítják elő, vagy szervek közötti adatcserék útján keletkeznek. Az ábra alsó sávjában elhelyezett adathenger a közfeladatok ellátásán túli - másodlagos célokra - hasznosítható adatkészletekre utal. Hasonló logikát követve egy zöld szövegdobozban a magánadatoknál is megjelenítettünk egy olyan nyílt adatkört, amely az adott magánszervezet eredeti rendeltetésével összefüggő adathasznosítási célokra túlmutatóan, bárki számára felhasználható adatokat jelent. Ez utóbbi adatkörre utalva - egy átmenti kifejezést alkalmazva - a „magán adat-újrahasznosítás” fogalmát is feltüntettük az ábrán.

A fentiekből következően jelen tanulmányban és a Fehér könyvben nyílt adatként a továbbiakban a bárki által szabadon - szerzői jogi, szabadalmi, vagy bármely más korlátozásoktól mentes módon - megismerhető, felhasználható vagy újrahasznosítható közadatok, illetve magánadatokat vesszük figyelembe.

2 Helyzetelemzés

2.1 Alkalmazott helyzetelemző módszer

Stratégiai tervdokumentumok elkészítésekor a helyzetelemzés segít megfogalmazni a jövőképet, emellett - az adatpolitikai területen megfigyelhető folyamatok feltérképezésével - inputként szolgál a jövőkép elérését segítő célok meghatározásához és a kulcsfontosságú beavatkozások azonosításához. A helyzetelemzés célja tehát a folyamatok és trendek, a várható tendenciák és - ehhez képest - a szükséges beavatkozások vizsgálata.

A Fehér könyvben megfogalmazandó stratégiai célok és beavatkozási javaslatok megalapozását segítő helyzetelemző munka egy önálló kutatási projektben futott le.

A kutatásban résztvevők a stratégiai helyzetelemzést az alábbi módszerekkel végezték el.

- Felmérték és feldolgozták a Magyarországon 2015. szeptember 15-ig fellelhető valamennyi releváns szakpolitikai dokumentumot, (*desk research* elemzés). Ennek során mintegy 8500 oldalnyi európai uniós, illetve magyarországi kormányzati dokumentumot gyűjtöttek össze, mely alapján rövid nemzetközi összehasonlító elemzések elkészítésére is lehetőség nyílt.
- A helyzetelemzés elkészítése érdekében megkeresték azokat az intézményeket és szakembereket, amelyek az elmúlt években a közadatokkal és a magyarországi adatpolitikával kapcsolatos kormányzati előterjesztések kidolgozásában közreműködtek vagy egyébként fontos szerepet látnak el közadatok előállításában, kezelésében és hasznosításában (interjúk). Ennek során 2015. szeptember 24-ig az NHIT szakértői több, mint húsz szakértői interjút folytattak le.
- Az interjúk lehetőséget biztosítottak kiegészítő információk elkérésére. Ebből a körből két szervezet külön is kiemelendő:
 - A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Zrt. az általa vezetett közadattár (Kozadat.hu) adataiból kérésre 2015.08.17-én leválogatta azokat a szervezeteket (valamint az általuk közölt adatokat), amelyek az Infotv. 1. sz. melléklete szerint közzeendő adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró információkat közöltek. Emellett a NISZ Zrt. kimutatást készített arról, hogy mely intézmények vonatkozásában és milyen adatkörben jellemző az információ-szolgáltatás.
 - A Miniszterelnökség 2015.08.18-án táblázatos formában megküldte a Korm. határozat 3. pontja szerint ágazati felmérés eredményeit a kormányzati szervek adat-újrahasznosítási gyakorlatáról.
- A helyzetelemzést megalapozó szakértői interjúkat számos többoldalú szakmai egyeztetés kísérte, amelyben az NHIT-n felül részt vettek a Miniszterelnökség és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium munkatársai.

- Három alkalommal (2015.07.28-án, 2015.08.18-án és 2015.09.03-án) szakmai műhelymegbeszélésekre került sort, melyeken a Korm. határozat 4. pontja szerint felelős minisztériumok munkatársai mellett külső szakértők, kutatók, illetőleg felsőoktatási szakemberek is részt vettek. A 2015. szeptember 3-i szakmai műhely megbeszélésen a felsoroltakon felül a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület tagjai, valamint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István Közjogi Kutatóközpont témával foglalkozó Ph.D. hallgatói is részt vettek. A workshopok a szükséges információk bevonásában, a különböző vélemények és megközelítések ütköztetésében és abban játszottak fontos szerepet, hogy visszacsatolást adjanak a helyzetelemzés keretében folyamatosan megszülető munkaeredményekről.

A helyzetelemzés ezt követően az 1.2. fejezetben már ismertetett tervezésszakmai szempontok és stratégiakészítési módszertani ajánlások figyelembe vételével készült. Ez alapján a helyzetelemzés igyekszik bemutatni az adatpolitikai stratégiaalkotás társadalmi és gazdasági jelentőségét és a világban elterjedt fontosabb alkalmazási területeket, ezt követően elhelyezi az adat-előállító, adatkezelő és adathasznosító tevékenységet a külső és belső stratégiai, jogi és intézményi együttműködési környezetben, elemzi a nemzetközi trendeket és a kialakult jó gyakorlatokat, végül megállapításokat tesz a magyarországi helyzetre és a kezelendő kihívásokra.

Mivel jelen stratégiai tervdokumentumnak nincs közvetlen előzménye, a helyzetelemzés a múlt folyamatait jellemzően mintegy bő évtizedre visszamenőleg - Magyarország európai uniós csatlakozásától (2004), illetőleg az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a közsféra információinak újrahasznosításáról szóló - 2003. december 31-én hatályba lépett - 2003/98/EK irányelve (a továbbiakban: PSI-irányelv) hatályba lépésétől⁴⁴ kezdődően - dolgozza fel.

Mivel maga a PSI-irányelv több mint tíz éve lépett életbe - továbbá számos tagállam megkezdte közadatainak publikálását, illetve annak előkészítését -, igen nagy számú elemzés, tanulmány készült a témában, melyek teljes körű áttekintése meghaladja a jelen dokumentum kereteit. A helyzetelemzés során nem kis kihívást jelentett a folyamatos változások követése. A PSI-irányelv átdolgozása 2013-ban történt meg, a tagállamoknak két év állt rendelkezésre a módosítások átültetésére. Ebből adódóan jelenleg is számos változás, jogszabályalkotás zajlik tagállami szinten, melynek eredményei a publikus felületeken is folyamatos adatmódosulásokat generálnak.

2.2 A szakterület társadalmi-gazdasági jelentősége

2.2.1. Az adat-előállítás társadalmi és gazdasági jelentősége

⁴⁴ Ld.: 2013. december 31. (L 345/90).

Globális tendenciaként megfigyelhető, hogy a digitális technológia elterjedésével - a II. világháború óta - egyre inkább digitális adatokban képződik le az egész világ. Napjainkban különösen „nagyban megy az adatosítás”, az „adatgyártás”. Az első digitális elven működő számítógép⁴⁵ 1939. decemberi bemutatását követő technológiai hőskorszak végén az 1960-as évektől szaporodtak meg a digitális adatok, melyek ekkoriban még jellemzően nagygépes rendszereken tárolt vállalati, banki könyvelési és értékesítési információk. A következő változást - egy IBM-fejlesztésnek köszönhetően - a személyi számítógépek és a vezeték nélküli (mobil) telefonok elterjedése okozta az 1980-as évek elején. Ekkortól - de nem feltétlenül az említett technikai váltással összefüggésben - a nemzeti közigazgatások is egyre nagyobb volumenben válnak adat-előállítókká.

A gazdaságban és a közigazgatásban az „adatosítás” mindenhová begyűrűző globális folyamatáról tanúskodnak a '90-es évektől elszaporodó különféle indexek, melyek a szervezeti működés jellemzőit immár adatsokaságok feldolgozása útján ragadják meg. Ebben az időszakban épültek ki az első mobil távközlő hálózatok, ekkor vált elérhetővé mindenki számára az internet (*world wide web*, 1992), vagy az a globális helymeghatározó (GPS) technológia (1994-ben), amely a téradatok előállítása területén okozott robbanásszerű változásokat.⁴⁶

Ez a folyamat pedig csak gyorsult azóta. A technológia fejlődésével és a különféle technikai eszközök olcsóbbá válásával mostanra már lényegében világszerte minden háztartásba eljutottak olyan digitális eszközök (személyi számítógépek, multimédiás eszközök, okostelefonok), amelyek ontják az adatokat, legyenek azok írásművek, képek vagy hangok. Repülőgépekről, drónokról ma már 3D módszerekkel szkennelhető le a valós világ, majd - pl. 3D nyomtatók segítségével - akár azonnal újra is teremthető annak mesterséges változata. Napjainkban digitális filmfelvevőkkel örökítjük meg életünk fontosabb pillanatait, melyeket web2-es közösségi felületeken azonnal meg is osztunk másokkal.

A témával foglalkozó szerzők⁴⁷ 2011-től számítják az adatrobbanást. Ettől kezdve az előállított és tárolt adatok mennyisége gyorsulva duplázódik, melynek háttérében egyebek mellett az elektronikus kereskedelem volumenének megugrása, az egyre többféle okos eszköz használatának elterjedése, az automatizált mérő rendszerek (szenzorok) fokozatos kiépülése, vagy éppen a géntérképezés elterjedtségének megnövekedése áll. A jelenséget

⁴⁵ Az első digitális számítógép megalkotásának érdeméről 1973-ig ment a vita, melyet akkor az Iowa állami törvényszék azzal zárt le, hogy az első digitális számítógépet *John Vincent Atanasoff* és *Clifford Berry* alkotta meg 1937 és 1942 között az *Iowa State College*-ban. A tisztán elektronikus egységekből álló, lineáris egyenletrendszerek megoldására alkalmas gép prototípusát *Atanasoff-Berry Computer* (ABC) néven 1939-ben mutatták be. Csak ezután készült el 1943-46 között az ENIAC (*Electronic Numerical Integrator And Computer*) az Amerikai Szövetségi Hadsereg (*Herman Goldstine*) megrendelésére, melynek fő konstruktőrei *Presper Eckert* és *John Mauchly* voltak a Pennsylvániai Egyetemen.

⁴⁶ A GPS-t (Global Positioning System - Globális Helymeghatározó Rendszer) az USA Védelmi Minisztériuma az amerikai atomtengeralattjárók helyzetének meghatározása érdekében 1973-ra fejlesztette ki. Nyílt felhasználása 1994-től kezdődött és fokozatosan (2000-ig) alakult át széles körben elérhető technológiává.

⁴⁷ Ld. pl. BÖGEL György: *A Big Data ökoszisztémája*, Typotex, 2015.

olyan új fogalmak kísérik, amelyek néhány éve még teljességgel ismeretlenek lettek volna, mostanra ugyanakkor már kihagyhatatlanok. Ilyen az adattárolásban forradalmi megoldást jelentő „adatfelhő” (*data cloud*), a „nagy adathalmazok” (*big data*) kifejezés, vagy a dolgok internete (*Internet of Things - IoT*). Ráadásul néhány éven belül az adatelőállítás folyamatát már nem is feltétlenül csak az emberek fogják felügyelni, mivel - pl. egyes használati eszközeink interneten keresztüli önálló kommunikációjának megengedésével - egyre inkább terjedni fognak az automatizált gép-gép (*Machine to Machine - M2M*) adatkapcsolatok, ezzel együtt pedig a robottechnológia.⁴⁸

A fenti technológiák elterjedése nagy mértékben alakítja mindennapjainkat, mely elől sem a magánemberek háztartásai, sem az egyes kormányok államháztartásai nem térhetnek ki. Az új technológiák ráadásul egymással összefüggő rendszereket - egyes szerzők szerint „innovációs nyalábot” alkotnak, - amelyek ha eltalálják a különböző nemzetgazdasági területeket (pl. hálózati infrastruktúrák, egészségügy), akkor ott soha nem látott mértékű, már-már követhetetlen fejlődést indukálnak. Ez a jelenség a világ kettészakadásának lehetőségét is magában hordozza: a szilíciumvölgyek mentén könnyen létrejöhet egy, a robotkorszakba átlendülő, technológiailag fejlett világ és a technológiai fejlődésben leszakadó - a középkorba visszasüllyedő - világ. A társadalmi különbségek mindenestre már most nagyobbak, mint valaha.⁴⁹

Az adat korlátlanul előállítható erőforrás, de önmagában értéktelen, amely miatt folyamatos elemzésére és feldolgozására is szükség van. Mivel pedig az adatrobbanással nemcsak az adatvagyon, de az adatszemet volumene is robbanásszerűen megnövekedett, az adatok elemzése és az információértékek kinyerése nem is olyan egyszerű folyamatként írható fel. A *big data* jelenség mögött egyszerre azonosítható az adatok mennyiségének (*volume*), változatosságának (*variety*), keletkezési sebességének (*velocity*) és megbízhatóságának, hitelességének (*veracity*) növekedése. Ez a „4V” jelenség ezért új professziók kialakulásához vezetett, mely által az adatok elemzése, értékelése és a jövőre vonatkozó, nagy megbízhatóságú prognózisok készítése külön szakma lett, művelői az egyre jobban keresett és megbecsült „adatbányászok”, illetve „adattudósok” (*data miners, data scientists*).

2.2.2. Az adat-újrahasznosítás társadalmi, gazdasági jelentősége

Az ezredfordulóra - az újabb technológiák alkalmazása révén - könnyebbé vált az adatok gyűjtése, tárolása és összekapcsolása, így az állam működésével összefüggésben is folyamatosan gyorsulva keletkeznek adatok. Ilyen módon mostanra már Magyarországon is megfigyelhetők a *big data*-szerű jelenségek, amennyiben tehát növekszik az adatok volumene, az adatkörök száma, változatossága, úgyszintén az adatok keletkezési

⁴⁸ Az újabb technológiák megjelenésével kapcsolatban további hasznos információk nyerhetők a Gartner Inc. weboldalán: <http://www.gartner.com/newsroom/id/3114217>

⁴⁹ Ld. erről: Kevin H. O'ROURKE, Ahmed S. RAHMAN, and Alan M. TAYLOR: Trade, Technology and the Great Divergence, USNA, 2011.

sebessége.⁵⁰ Ilyen hirtelen változást generált - hogy csak néhány egészen friss példát említsünk - a migránsok százezreinek regisztrálása, az elektronikus útdíj, az online pénztárgépek használatának, vagy az EKÁER⁵¹ rendszernek a bevezetése. Kérdések inkább már az adatok megbízhatóságával és hitelességével kapcsolatban merülnek fel, amely ugyanakkor az adathasznosítást és az információértékek kinyerését döntően befolyásolja.

A fenti változások ellenére ugyanakkor napjainkig élni látszik még egy korábbi - tradicionális - államkép, amelynek megfelelően a közigazgatás „az információ hatalom” elv mentén kezeli a közadatokat. Vagyis minden adatgazda gondosan - sajátjaként - őrzi adatait, és igyekszik mindenféle fizikai, jogi, technológiai módszerrel biztosítani, hogy senki más ne férhessen azokhoz. Pedig az információs kor küszöbén az információ a közigazgatási szervezetrendszerben is felértékelődött, értékes alapanyaggá vált, melyet akár egy harmadik fél is újrahasznosíthat hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások előállítására. Ennek ellenére - vagy pontosan ebből fakadóan - az elmúlt évekig számos kormányzat még inkább védeni próbálta az adatait, egyrészt adatvédelmi és biztonsági okokra hivatkozva, másrészt mert az adatok közvetlen eladásából reméltek minél több hasznot húzni.

Ezzel szemben, az internet egyik alapítója, az amerikai matematikus és informatikus, *Vinton Gray Cerf* szerint *nem az információ a hatalom, hanem az információ megosztása*. Mint leszögezi, „az emberiség történelme során rendszeresen beigazolódott, hogy az információ, a tudás megosztása egyre nagyobb hatalommal jár, és hogy azok a társadalmak, amelyek visszatartják az információt, óriási károkat okoznak saját maguknak”.⁵²

A nyílt adatok (*open data*) potenciális gazdasági haszna bizonyíthatóan jelentős. A *McKinsey Global Institute* 2013-as jelentése szerint⁵³ a nyílt adat használata több mint évi 3 ezer-milliárd dollárt adhat a globális gazdasághoz (ez az éves magyar nemzeti össztermék közel 25-szöröse). Az Európai Unión belül pedig a közadatok értéke megközelíti a 2000 milliárd eurót.⁵⁴ A Bizottság évi 40 milliárd euró értékű gazdasági hasznot vár ezek nyilvános hozzáférhetővé tételétől.⁵⁵

⁵⁰ Az ENSZ *big data*-val foglalkozó ideiglenes munkacsoportja az adatkörök tekintetében megkülönbözteti egymástól az ember által létrehozott (*People to People - P2P*) adatokat (közösségi internetes információk, blogok, személyes multimédiás felvételek, e-mailek, keresési lábnyomok), valamint az üzleti folyamatok által közvetített (*People to Machine - P2M*) adatokat (igazgatási nyilvántartási, egészségügyi adatok, banki, kereskedelmi információk).

⁵¹ Az adótörvények 2014.évi módosításait követően Magyarországon - a gazdaság kifehérítése érdekében - 2015. január 1-jével történt meg az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszer (EKÁER) bevezetése

⁵² Vinton GRAY CERF, 1943. június 23.: (forrás: http://www.citatum.hu/szerzo/Vint_Cerf)

⁵³ Ld.: Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy, forrás:http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies

⁵⁴ Ld. ugyanott.

⁵⁵ Nyílt adatok - az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

A fenitek okán a fejlettebb országokban napjainkban már nem is az információk megosztása - a közadatok korlátozásoktól mentes, nyílt közzététele - merül fel kérdésként, hanem a közadatokhoz való hozzáférés díjkötelessége avagy költségmentessége, utóbbi nyilvánvaló közvetlen, bevételeket csökkentő államháztartási hatásai miatt. Már a PSI-irányelv életbe lépése előtt is parázs viták folytak az adathasználók, a közintézmények, jogalkotók és tudományos körök között arról, hogy milyen pénzügyi modell segítené legjobban a közadatok újrahasznosítását. Ugyancsak kérdésként merült fel akkoriban, hogy milyen modell mellett lehetne az adatok állami felhasználásának, továbbá az állami feladatellátáson túli - társadalmi és gazdasági célú - adatfelhasználások hasznait maximalizálni.

Az elmúlt évtizedben számos tanulmány és jelentés készült⁵⁶ a témában, ám a legtöbb arra az összegző következtetésre jutott, hogy *a díjszabás nélküli (ingyenes), vagy a határköltséget alkalmazó modell eredményez olyan gazdasági és társadalmi hasznot, mely ellensúlyozza a közvetlen költségmegtérítési stratégia azonnali, rövid távú gazdasági hasznát*. Ezek a közigazgatásban általában 3 fő indokot jelölnek meg a közadatok elérhetővé tétele érdekében, leszögezve, hogy a közadatok elérhetővé tétele

- gazdasági növekedést indukál;
- javítja a kormányzati szolgáltatásokat;
- csökkenti a korrupciót, pazarlást, és visszaélést a kormányzati programok végrehajtásában.

Az elmúlt évekig az egyes országok kormányai elsődlegesen a remélt közvetlen hasznok miatt fektettek be a közadatok elérhetővé tételébe. Később azonban egy 21 közintézmény díjazási modelljét vizsgáló kutatás⁵⁷ kimutatta, hogy a tendencia a díjak csökkentése, valamint a közadatok újrahasznosítását elősegítő lépések irányába mutat. Azokban az esetekben, ahol a díjazási stratégia az azonnali teljes költségmegtérítésre irányult, a közintézmények általában nem tudtak pontos magyarázatot adni a díjszámításukra, leginkább úgy tűnt, hogy a költségvetési lyukak „betömésére” használták a díjtételeket és nem valós költségeken alapult azok meghatározása. A díjazás ellenére a közintézmény teljes költségvetésének csak kis százalékát jelentette az adatok eladásából származó bevétel, és néhány esetben ez a bevétel kevesebb mint 1% volt.

A vizsgálat a fentiek mellett visszaigazolta, hogy a közadatok közzététele kapcsán megvalósított pénzügyi modelleknek komoly befolyásoló hatása van a teljes adat-ökoszisztémára. Ilyen módon a követett díjazási gyakorlat

- hatással van mind az elsődleges adathasználókra (belső, közfeladat-ellátásban érintett szereplők), mind az adatok másodlagos felhasználóira (külső nonprofit és

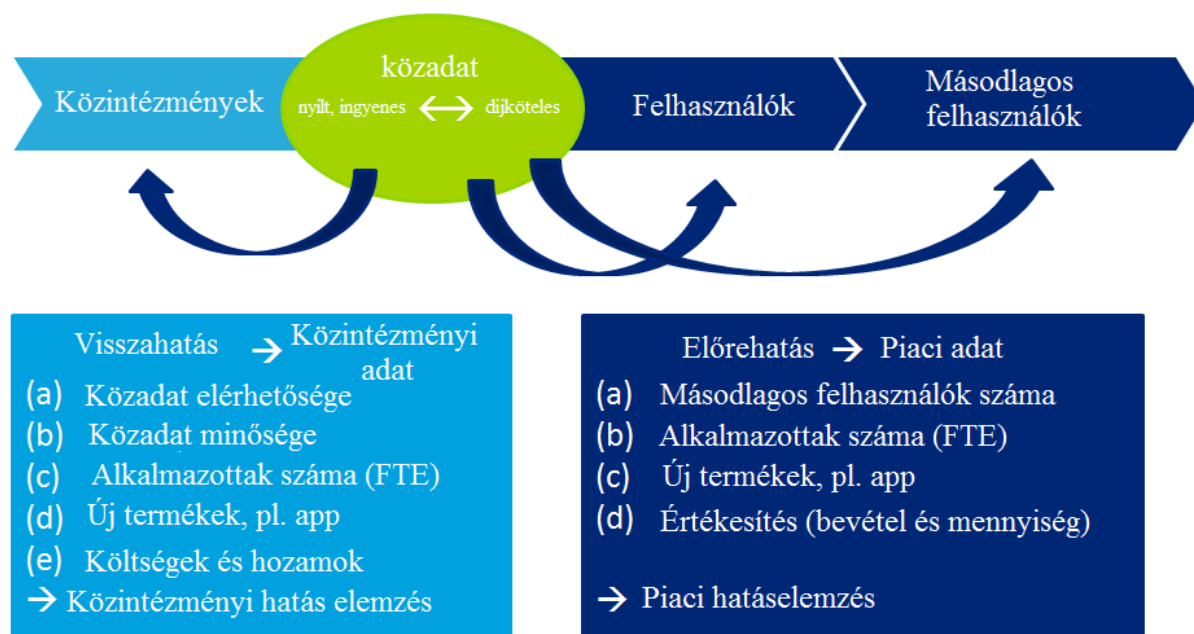
⁵⁶A legkiemelkedőbbek: Nilsen (2007), OECD (2008), Newbery (2008), Pettifer (2008), Pollock (2009), Uhler (2009) és Pénin (2011).

⁵⁷ Ld. POPSIS report (http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=1158)

forprofit szereplők) - a kutatás⁵⁸ során ezt fogalmazták meg „előrehatás”-ként; ilyen hatások az alábbiak:

- felhasználók számának változása (növekedése),
 - az adathasznosítással (adatipar) összefüggésben foglalkoztatottak számának változása (növekedése),
 - új termékek, szolgáltatások számának változása (növekedése),
 - értékesítési bevételek nagyságának változása.
- hatással van végezetül az adat-előállító intézményekre, mely utóbbit a kutatás során „visszahatás”-ként fogalmazták meg, és amely kapcsán az alábbi hatások jellemzőek:
- a közadatok elérhetőségének változása (javulás),
 - a közadatok minőségének változása (javulás),
 - az adathasznosítással (adatipar) összefüggésben foglalkoztatottak számának változása (növekedése),
 - új termékek, szolgáltatások számának változása (növekedése),
 - költségek változása,
 - értékesítési bevételek változása.

Az alábbi ábra ezeket foglalja össze. Annak megállapítására ugyanakkor, hogy pontosan milyen mértékű előre- illetve visszahatások jelentkeznek, még további közigazgatási és piaci hatáselemzésekre van szükség.



3. ábra: A közadatok díjszabásának felfelé és lefelé irányuló hatása

Előrehatások:

⁵⁸ Ld. ugyanott.

A kutatások alkalmával megfigyelték, hogy abban az esetben, ha egy közintézmény csökkentette vagy megszüntette a közadatokért felszámított díjat, a közadatok újrahasznosítása 1000-10.000%-kal növekedett. Az adatfelhasználás 10-szeres, 100-szoros növekedése ráadásul elsősorban a gazdaságfejlesztési szempontból kulcsterületnek számító kis- és középvállalkozói szektornak volt köszönhető. Ezt úgy igazolták vissza, hogy akkor is hasonlóan jelentős adathasználat-növekedést figyeltek meg, ha változatlan díjazás mellett kizárólag a KKV-k részére vezettek be különleges vagy más módon kedvezményes díjszabást.

A tapasztalatok tehát azt mutatták, hogy a közadatok díjának csökkentése 10-szeres, 100-szoros keresletnövekedést eredményezett, melyből az is következett, hogy még drasztikus költségcsökkentés mellett is szinten tudott maradni - vagy akár emelkedni tudott - az intézmények közadatokból származó bevétele.

Visszahatások:

A kutatások során azt tapasztalták, hogy a díjak csökkentésével - vagy éppen teljesen nyílt és ingyenes adatszolgáltatással - a közadatok kereslete jelentős mértékben megnövekedett. Ez a társadalmilag és gazdaságilag egyaránt hasznos következmény ugyanakkor új problémákat is generált az intézményi adatszolgáltatóknál. A legfontosabb, kezelendő következmény az volt, hogy az egy vagy két nagyságrenddel nagyobb mértékű adatigénylést már nem lehet egyedileg kezelni. Így ha korábban ezt nem tették meg, legkésőbb a díjcsökkentéssel egyidejűleg el kellett végezni az adatszolgáltatási folyamatok megtervezését és megszervezését, továbbá - a lehetőségek adta mértékig - az adatszolgáltatási folyamatok automatizálását. A tapasztalatok szerint mindezek egy egyszeri, nagyobb kiadással járnak, melyek azonban hosszútávon mindenképpen megtérülnek, mivel nagyszámú adatszolgáltatás esetén a jól szervezett, automatizált folyamatok költséghatékonyabban működnek, mint az egyedi igénykezelések.

A modellkísérletekben megfigyelhető volt, hogy jól szervezett közadat-szolgáltatási folyamatok kialakításával az adatszolgáltatás a napi rutin részévé vált, és a közintézmények minden többletköltség nélkül, a normál költségvetésükből el tudták látni a feladatot.

Abban az esetben, ha a közadat ingyenessé válik, a szolgáltató intézmények adatforgalmazásból származó bevétele teljesen megszűnik, így bevételektől esnek el. Ennek ellenére a szakértők egyetértenek abban, hogy nem lehet a teljes bevételkiesést veszteségként kezelni, mivel egyidejűleg költségcsökkenés is jelentkezik intézményi szinten. Csökkenhetnek ezen felül a számlázási és egyéb adminisztrációs, valamint jogi költségek, továbbá a felhasználói szerződésekben meghatározott feltételek betartását sem kell ellenőrizni. A közadatok újrahasznosításának növekedésével emelkedik a felhasználók visszajelzésének gyakorisága, a nagyszámú felhasználói visszajelzések pedig javítják az adatok minőségét.

A közadatokkal való gazdálkodás során egy nyílt adatpolitika bevezetése tehát állami szinten is hasznokkal kecsegtethet. Ezek a hasznok *közvetlen* és *közvetett* hasznokként akár számszerűsíthetők is:

Közvetlen számszerűsíthető haszonként jelentkezik *a gazdaság élénkülése*:

- Az USA meteorológiai szolgálata saját nyílt adatpolitikájának bevezetésével éves szinten egy 1,35 milliárd eurót érő időjárásipart támogat világszerte.
- Az Európai Unióban becslések szerint a közadatok újrahasznosításból származó haszon 2008-ban 28 milliárd euró lehetett, és ez a szám évről évre feltételezhetően 7%-kal nő.⁵⁹
- Dániában a központi címadatbázis megnyitása 2010 óta - 2 millió eurós ráfordítást követően - 62 millió euró hasznot hozott a felhasználóknak.⁶⁰
- Hollandiában a magassági adatok díját egymillió euróról kétszázezerre csökkentették, és a korábbi 1 db/év eladási számot 20 db/év-re növelték.

A fentiekhez képest nehezebben becsülhetők az állami adatpolitikák újrafogalmazásán és a közadatok kinyitásán keresztül *közvetett* módon jelentkező gazdasági és társadalmi hasznok. Ezek meghatározása többféleképpen történhet, ugyanakkor az ezzel kapcsolatos módszertani kérdésekre itt és most - alapvetően terjedelmi okokból - nem tudunk kitérni. Ehelyett ezzel kapcsolatban annyit jelzünk, hogy az adathasznosítás közvetett hasznai úgy is meghatározhatók, ha nem a közadat előállítási költségét, vagy az értékesítésből, illetve megosztásból eredő közvetlen hasznokat számszerűsítik, hanem azt, hogy mennyibe kerülne, ha egyáltalán nem használnák a publikált adatokat. Mindezeket figyelembe véve a közadatokkal való gazdálkodás során a nyílt adatpolitikák bevezetésének *közvetett* hasznai az alábbi három csoport mentén összegezhetők:

- *A kormányzati szolgáltatások minőségének javulása:*
 - Dániában a gépjármű-nyilvántartás alapján a központi nyilvántartó⁶¹ olyan szolgáltatást nyújt, mely rendszám alapján a gépjármű adatait (típus, gyártási év, tömeg stb.) is elérhetővé teszi. A szolgáltatás segítségével számos kereskedő (autósbolt, gumis műhely stb.) akkor is tud alkatrészt ajánlani, ha a tulajdonos esetleg nem ismeri az autója pontos paramétereit.
 - Japánban a 2011-es fukushimai nukleáris katasztrófát követően a magánszektorhoz köthető atm.jp weboldal összegyűjtötte a Japán Atomenergia Hivatal által közzétett adatokat, és térképen, valamint grafikonon megjelenítette az ország különböző pontjain mért sugárzási szinteket és azok

⁵⁹ Graham Vickery Information economics: Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, Paris

⁶⁰ Ld.: <http://danmarksadresser.dk/>

⁶¹ Ld.: <http://www.nummerplade.net/>

változását.⁶²

- Ausztriában kerekesszékesek és babakocsisok erdei sétáját támogató alkalmazást fejlesztettek ki nyílt kormányzati adatokra alapozva⁶³ (hasonló kezdeményezés Budapesten is indult,⁶⁴ de ez Magyarországon egyelőre csak civil kezdeményezés maradt).
- **Visszaélések (korrupció, pazarlás) csökkentése:**
 - Az USA-ban a Egészségügyi Ellátó és Szolgáltató Központjai nyilvánossá tették a hozzájuk beérkező állami egészségbiztosítóra vonatkozó igénylések adatait, egészen a beküldő orvosok szintjéig.⁶⁵ Ezt követően újságírók kielemezték az adatokat, és számos esetben rámutattak az adott szakterületekhez, illetve földrajzi elhelyezkedésekhez képest túl magas számlákra.
 - Olaszországban újságírók egy csoportja egy kereshető adatbázist hozott létre⁶⁶ a politikai pártok támogatásáról a nagyközönség számára is hozzáférhető adatokból, ezzel mindenki számára könnyen áttekinthetővé és összehasonlíthatóvá tették az ilyen típusú adatokat. (Az adatok korábban is elérhetők voltak, azonban némelyik csak papíralapon létezett, illetve mivel különböző helyen voltak fellelhetők, azok összehasonlítása nehézkes volt.)

2.3 Alkalmazási területek

A közadatok elsődleges felhasználása és másodlagos hasznosítása tekintetében az alkalmazási területek bemutatásához jó segítséget nyújthat az Európai Bizottság Kommunikációs Hálózatokért, Tartalomért és Technológiáért Felelős Főigazgatósága (DG CONNECT) által - éppen a 2011-es EU-s Nyílt Adatstratégia⁶⁷ alapján - létrehozott tematikus nyílt adat portál, az ePSI Platform.⁶⁸

⁶² Ld.: <http://producthealth.com/can-the-radiation-in-fukushima-be-monitored-in-real-time/> ld.

még: <http://new.atmc.jp/>

⁶³ Ld.: <http://data.gv.at/anwendungen/rollraus-at/>

⁶⁴ 2015. szeptemberére elkészült Budapest akadálymentes mobil turistatérképe. A kerekesszékekkel közlekedők mozgását könnyíti meg az az alkalmazás, amely az egyes helyek akadálymentességét mutatja be színsémákkal, az oda vezető utakkal, járdákkal, gyalogátkelőkkel együtt. Az adatokat részben a felhasználók gyűjtik, részben az okostelefonok beépített érzékelői - gyorsulásmérő, billenésérzékelő - automatikusan. Ez az első akadálymentes app, ahol az automatikusan mérhető adatok rögzítésével együtt a térkép is bővül. (forrás: Route4U.org)

⁶⁵ <https://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/BSAPUFS/index.html?redirect=/BSAPUFS>

⁶⁶ Ld.: <http://blog.wired.it/soldiaipartiti/>

⁶⁷ Ld.: Nyílt adatok - az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

⁶⁸ Ld.: <http://epsi.eu/>

2.3.1. Intézményi (kínálati) oldali adatkategóriák

Az ePSI Platform azért jött létre, hogy egy dinamikusan változó, folyamatosan megújuló felületen terjesszen közzsféra-információkat (*Public Sector Information - PSI*), továbbá hogy Európa-szerte népszerűsítse a nyílt adatok újrahasznosítását. Ennek megfelelően az ePSI Platform mostanra számos nagy tématerületet lefed, beleértve az alábbi adatfelhasználási területeket:

- gazdaság és pénzügyek,
- üzleti ügyek és kereskedelem,
- tudomány és technológia,
- közlekedés,
- építésügy és infrastruktúra,
- környezetvédelem és energetika,
- természetvédelem - ökoszisztéma-szolgáltatás,
- biztonság és szociális jólét,
- egészségügy,
- foglalkoztatás,
- oktatás,
- kultúra,
- turizmus,
- jogalkotás,
- közigazgatás.

Megjegyezzük, hogy a fenti 14 témakör számbelileg pontosan megfelel annak a kategorizálásnak, amelyben az Amerikai Egyesült Államok szövetségi nyíltadat-portálja (data.gov) csoportosítja a közadatokat, utóbbi ugyanakkor részben eltérő adatkategóriákat alkalmaz, amint azt az alábbi ábra is mutatja.



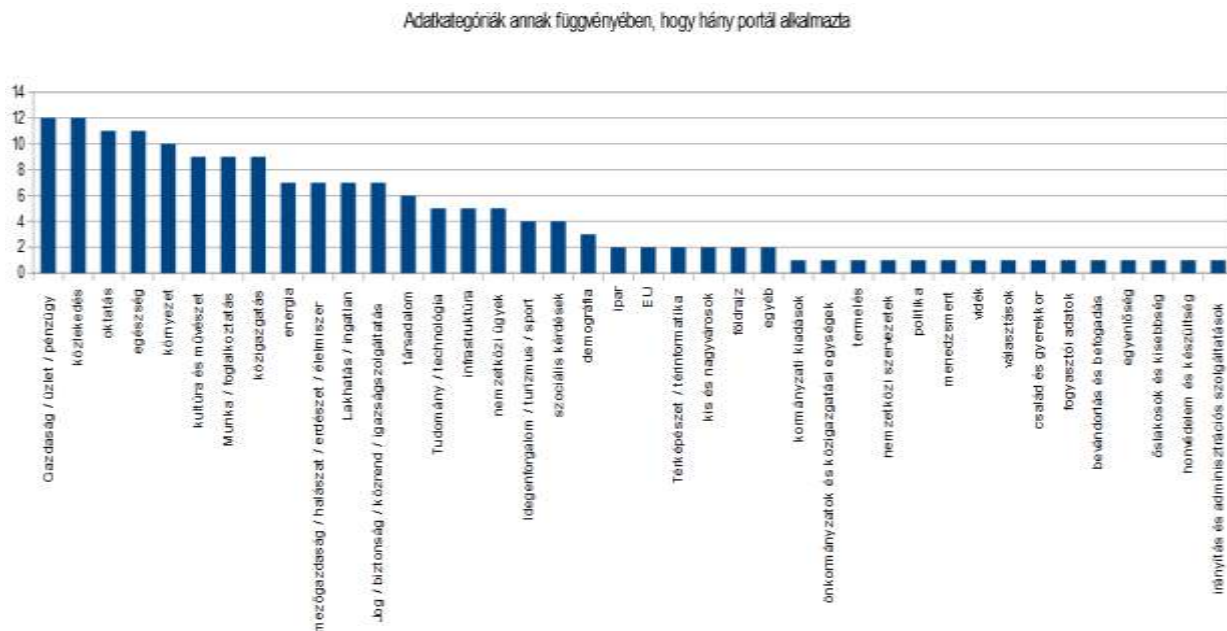
4. ábra: Az USA Data.Gov közadatportál adatkörei (forrás: www.data.gov)

A fenti - 14 elemű - osztályozáshoz képest az Európai Unió tagállamai a publikált közadatokat eltérő tematikus megosztásban tették elérhetővé a különböző közadatportálokon. A legtöbb esetben 8-15 kategóriába sorolják az adatokat, míg

Spanyolország, Norvégia és az Európai Unió közadatportálja (*open data portal*) több mint 20 kategóriát sorol fel. Ennél fogva jelenleg nem lehet egyértelmű standardokról beszélni az adatkategóriák tekintetében, amit a Korm. határozat 6. pontja szerinti magyar közadatportál adatstruktúrájának meghatározásakor is célszerű tekintetbe venni.

Az ePSI Platformon mindemellett több szempont szerint is szűrhetők, kereshetők a tagállami közadatportálokon megjelenített adatkészletek, illetve közérdekű információk. Ilyen módon adatkategóriák (és alkategóriák) alapján az is sorba rendezhető, hogy az egyes országok nyílt hozzáférésű közadatportáljain mely témák alá gyűjtik össze a legtöbb adatot.

Az alábbi ábrán az látszik, hogy a közadatok közzétételében és az adat-újrahasznosításban legelőkelőbb helyezéseket elérő országok közadatportáljai mely adatkategóriákat jelenítik meg a legtöbbször. Az alábbi diagram a következő 12 ország közadatportáljának elemzésével készült, azzal, hogy a sorrend valódi rangsort is meghatároz: 1. Nagy-Britannia, 2. Spanyolország, 3. Görögország, 4. Hollandia, 5. Ausztria, 6. Olaszország, 7. Dánia, 8. Franciaország, 9. Írország, 10. Németország, 11. Észtország és 12. Lengyelország került kiválasztásra. (Megjegyezzük, hogy a lengyel portálon nincsenek kategóriák, csupán tizenhárom adatbázis van feltöltve, illetve Észtország esetében egyetlen központi adatportál nem volt fellelhető.)



5. ábra: A legjobb 10 európai ország és az Európai Unió közadatportáljain leggyakrabban megjelenített adatkategóriák

A fenti diagramot vizsgálva megállapítható, hogy a gazdaság, pénzügy, üzlet, valamint a közlekedés kategória valamennyi portál esetében megtalálható volt. Ezt követően még az oktatás, az egészség és a környezet témakörök kerültek kiemelt helyre, melyek 1-2 ország

kivételével ugyancsak szinte valamennyi ország közadatportálján megtalálható adatkörök voltak. A vizsgált országok háromnegyede a *közigazgatási, foglalkoztatási és munkaügyi*, valamint *kulturális és művészeti* adatokat szintén korlátozásoktól mentesen publikálja. Megjegyezzük, az hogy valamely portálon nem jelenik meg külön valamely kategória, még nem jelenti azt, hogy ilyen adatok nem szerepelnek a portálon. Ilyen esetekben nem egy, hanem több kategória alatt, szétszórva találhatók meg pl. a közigazgatással kapcsolatos információk.

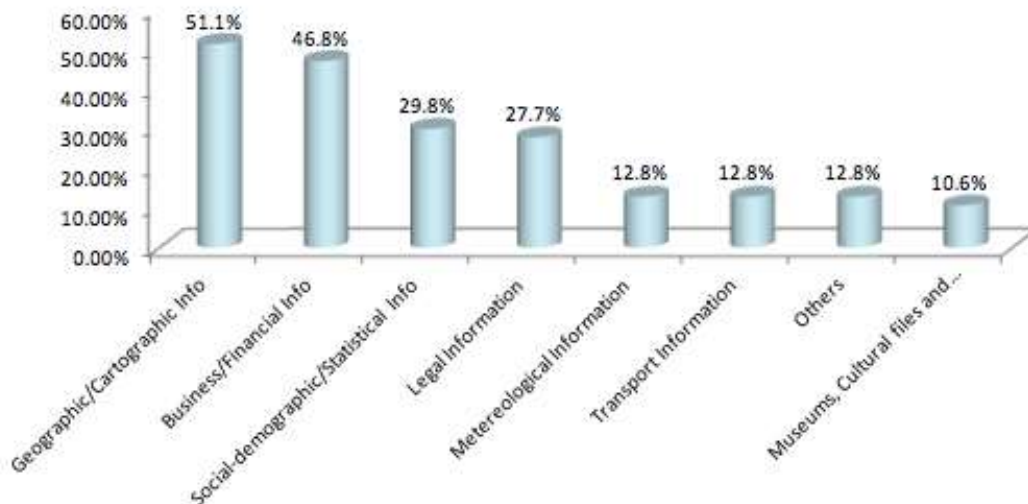
További érdekesség, hogy annak ellenére, hogy az adatok túlnyomó többsége térben konkrét helyhez köthető, illetve annak ellenére, hogy az adatok elemzéséhez láthatóan térinformatikai alkalmazásokat használnak, *térképészet / térinformatika* kategória csupán két portálon jelent meg, és szintén csupán két további portálon volt a hasonló (*földrajz*) kategória megtalálható. Fontos lehet emellett megvizsgálni azokat az adat kategóriákat is, melyek csupán egy-egy portálon lelhetők fel. Ebbe a csoportba tartozik például a *honvédelem* témakör, amely csak a dán portálon kapott külön kategóriát, de ilyen a kisebbségekkel foglalkozó *öslakosok és kisebbség* kategória a norvég portálon.

2.3.2. Felhasználó (keresleti) oldali adatkategóriák

A fenti kínálati megközelítéssel szemben, keresleti oldalról is beazonosítható, hogy a felhasználók pontosan mit is szeretnének látni a nyíltadat-portálokon.

Az elmúlt években számos olyan kezdeményezés indult, amely a kormányzati adatok elérhetővé tételére irányult. Ilyen a gazdaságilag legfejlettebb országokat tömörítő G8 Csoport nyílt hozzáférésű adatokról szóló kartája, vagy a 2011-ben indított Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership - OGP*). Az így nyert tapasztalatokat felhasználva, továbbá nyílt, társadalmi konzultációk segítségével az elmúlt években a közadatokkal kapcsolatos felhasználói elvárásokat is felmérték. Egy spanyol elemzés⁶⁹ például megállapította, hogy a felhasználók leginkább a téradatokat, illetve a pénzügyi, üzleti adatokat keresik. Ez után következnek a népmozgalmi és demográfiai adatok, a jogi, szabályozási információk, a meteorológiai adatok, és csak a legvégén a közlekedési valamint kulturális és művészeti adatok.

⁶⁹ Ld.: Final Report - Characterization Study of the Infomediary Sector, Spain, 2012, p. 30 (forrás: http://datos.gob.es/sites/default/files/121001%20RED%20007%20Final%20Report_2012%20Edition_%20vF_en.pdf)



6. ábra: A felhasználók által leggyakrabban keresett adatkészletek
(Business data re-use, Spain, 2012)

2.3.3. EU Bizottsági adatkategóriák

A kínálati és a keresleti jellemzőket is figyelembe véve 2014-ben az Európai Bizottság is kiadott egy - az adatok további felhasználásáról, ezen belül az általános felhasználási szerződésekről, adatbázisokról és a díjazásról szóló - közleményt⁷⁰ a közadatok újrahaznosításának elősegítése érdekében. Ebben a Bizottság - az alábbiak szerint - öt szakterületet határozott meg, ahol tehát elsődleges fontosságú a közadatok korlátozásoktól mentes megosztása:

1. *Térinformatikai alapadatok*: irányítószámok; kataszter, topográfia, tengeri régiók, közigazgatási határok stb.;
2. *Földmegfigyelés és környezet*: távérzékelt és *in-situ* adatok (időjárás-, föld-, vízminőség-, levegőmegfigyelés; energiahazsárlat, kibocsátási szintek stb.);
3. *Közlekedési adatok*: közösségi közlekedési menetrendek, útépitések, közlekedési információk stb.;
4. *Statisztikák*: országos, regionális és helyi statisztikai adatok a legfőbb demográfiai és gazdasági indikátorokkal (életkor, egészség, munkanélküliség, iskolázottság, GDP stb.);
5. *Vállalati adatok*: különféle vállalati és üzleti nyilvántartások.

Az uniós tagállamok portáljain szemmel láthatóan a felhasználói igényeket, valamint a Bizottság iránymutatásában javasolt elsődleges adatköröket vették figyelembe az egyes kormányok, melyek közös eredőjeként az alábbi alkalmazási területek nevezhetők standard

⁷⁰ A Bizottság Közleménye - Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról 2014/C 240/01

vagy általános megoldásnak:

- téradatok,
- üzleti adatok (vállalatok),
- közlekedési adatok,
- környezeti adatok.

2.3.4. Magyarországi alkalmazási területek, adatkategóriák

A továbbiakban - a fenti kategóriákat is figyelembe véve - a magyarországi alkalmazási területeket foglaljuk össze:

Téradatok:

A téradatok a közadatok között egyfajta horizontális kategóriát képeznek, amennyiben szinte valamennyi szakterület előállít vagy tárol térben helyhez köthető adatokat. Az áttekinthetőség érdekében az európai téradat-infrastruktúra (INSPIRE) irányelvben meghatározott téradatkezelő intézményeket is figyelembe véve az alábbi hazai alkalmazási területek azonosíthatók:

- *Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI):* koordináta rendszerek, földrajzi nevek, adminisztratív egységek, kataszter, magasság, felszínborítás, ortofotók, épületek;
- *Magyar Honvédség Geoinformációs Szolgálat:* földrajzi rácsrendszerek;
- *Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF):* természeti veszélyzónák, energiaforrások;
- *Központi Statisztikai Hivatal (KSH):* a népesség eloszlása, demográfia, statisztikai egységek, mezőgazdasági és akvakultúra-létesítmények, ill. térinformatikailag lényegében minden területi statisztikai adat leképezhető;
- *MÁV Zrt., GYSEV Zrt.:* vasúthálózatok;
- *Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ:* közlekedési hálózatok (gyorsforgalmi úthálózat, kerékpár-úthálózat, országos közúthálózat);
- *Magyar Közút Nonprofit Zrt.:* közlekedési hálózatok (országos közúthálózat, gyorsforgalmi úthálózat);
- *Nemzeti Közlekedési Hatóság:* közlekedési hálózatok (vízi úthálózat);
- *Lechner Tudásközpont:* építményekkel kapcsolatos adatok, területfejlesztéssel és -rendezéssel, településfejlesztéssel és -rendezéssel, vidékfejlesztéssel kapcsolatos adatok, közművekkel kapcsolatos adatok;
- *Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ:* UNESCO világörökségi védett területek
- *Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ):* meteorológiai földrajzi jellemzők, légköri viszonyok;

- *Magyar Földtani és Geológiai Intézet (MFGI):* geológia;
- *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) Erdészeti Igazgatósága:* felszínborítás; talaj, földhasználat, környezetvédelmi monitoring létesítmények, természeti kockázati zónák, fajok megoszlása, energiaforrások;
- *Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH):* termelő és ipari létesítmények, terület / korlátozás / szabályozási övezetek és adatszolgáltató egységek, természeti kockázati zónák, energiaforrások, ásványi nyersanyagok;
- *Országos Vízügyi Főigazgatóság:* vízrajz;
- *Földművelésügyi Minisztérium (FM):* környezetvédelmi monitoring létesítmények, terület / korlátozás / szabályozási övezetek és adatszolgáltató egységek;
- *Földművelésügyi Minisztérium (FM) Természetmegőrzési Főosztály és Nemzeti Parki és Tájvédelmi Főosztály:* védett természeti területek; Natura 2000 hálózat; nemzeti ökológiai hálózat; élő- és élettelen természeti értékek, emlékek.

Üzleti adatok:

Az üzleti adatok tekintetében Magyarországon különösen az alábbi alkalmazási területek azonosíthatók:

- *Igazságügyi Minisztérium Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat (IM CSZ):* cégnyilvántartás;
- *Központi Statisztikai Hivatal (KSH):* üzleti statisztikai adatok, foglalkoztatási adatok;
- *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala:* egyéni vállalkozók nyilvántartása;
- *Nemzetgazdasági Minisztérium:* klaszter adatbázis, Európai Foglalkoztatási Mobilitás (EURES).

Közlekedési adatok:

A közlekedési adatok körében az alábbi hazai alkalmazási területek azonosíthatók:

- *Magyar Közút Nrt.:* közlekedési hálózatok (országos közúthálózat, gyorsforgalmi úthálózat)
- *Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt.:* úthálózat, e-matrica, e-útdíj, bevétel és bírság információk, webkamerák;
- *Útinform:* belföldi és külföldi útinformációk, balesetek, torlódások, térképek, webkamerák;
- *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala:* egységes útdíjmentességi nyilvántartás;
- *Rendőrségi szervezet:* baleseti információk, útlezárások.

Környezeti adatok:

A környezet- és természetvédelmi adatok vonatkozásában Magyarországon az alábbi alkalmazási területek merülnek fel:

- *Földművelésügyi Minisztérium (FM):* környezeti monitoring adatok, ökológiai lábnyom, emissziókereskedelmi adatok, hulladékhasznosítás;
- *Földművelésügyi Minisztérium (FM):* természeti értékek, fajok és élőhelyek előfordulása.

Egyéb igazgatási adatok:

- *Magyar Országgyűlés:* törvénytervezetek, parlamenti iratok;
- *Nemzeti Jogszabálytár:* hatályos központi jogszabályok (törvények, rendeletek) 2011-től időgép funkcióval;
- *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala:* központi címregiszter;
- *Jogi adatbázisok, jogszabály-nyilvántartások;*
- *Cégnyilvántartás;*
- *Civil szervezetek nyilvántartása;*
- *Költségvetési szervek nyilvántartása;*
- *Ingatlan nyilvántartási adatok;*
- *Egészségügyi adatok;*
- *Oktatási adatok.*

Statisztikai adatok:

- *Hivatalos Statisztikai Szolgálat:*⁷¹ országos, területi (regionális, megyei, települési stb.) és helyi statisztikai adatok a társadalmi, környezeti és gazdasági folyamatokról, pl.:
 - népszámlálási, demográfiai adatok,
 - munkaerő-piaci adatok,
 - ipari és mezőgazdasági termelési, kereskedelmi és szolgáltatási adatok.

A statisztikai adatgyűjtés fő pillére az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP)⁷², mely rendelet részletesen meghatározza az adatközlés során szolgáltatandó adatköröket.

⁷¹ Ld. KSH, MNB, minisztériumok, OBH elnöke, LÜ, GVH, NKFIH, MEKSzH, agrárpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt álló, gazdasági elemzésekkel foglalkozó intézet.

⁷² 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről

Kulturális adatok:

A kulturális adat körébe tartoznak a közművelődési tevékenységeket végző intézmények, szervezetek működésével, eredményeivel, szolgáltatásaival kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség során közölt adatok. Közművelődési tevékenységeket végző intézmény, szervezet az, aki a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényben meghatározott, a közművelődési feladatokat alaptevékenységként, azaz az alapító-létesítő dokumentumában rögzítve végzi.⁷³

A közművelődési tevékenységeket végző szervezetek számára az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Kulturális statisztikai rendszere⁷⁴ biztosítja az adatfeltöltés lehetőségét.

A közművelődési statisztikai adatszolgáltatás tekintetében az EMMI az OSAP-pal összhangban, az alábbi területek szerint csoportosítja az adatbekérést:

- Közművelődés
- Állatkertek
- Könyvtárak
- Muzeális intézmények
- Kiállítások
- Levéltárak
- Színházak
- Szabadtéri játékok
- Hangversenyek
- Táncegyüttesek

A Kulturális statisztikai rendszerbe feltöltött adatok, illetve az abból készített összesítő adatok publikusak, azok bárki számára online módon lekérhetők a <http://kultstat.emmi.gov.hu/cikkek/> kulturális-statisztikai oldalon keresztül. Az adott év kimutatásai különböző paraméterek szerint szűrhetők, továbbá lehetőség van a teljes jelentés letöltésére.

2.4 Az adatpolitikához kapcsolódó szakterületek

Az alábbiakban rövid összefoglalást adunk azokról az adatpolitikával szorosan összefüggő területekről, amelyek meghatározó tényezők a nemzeti adat-ökoszisztéma működése szempontjából, de amelyek direkt módon nem tartoznak a Fehér könyv vizsgálódási körébe.

⁷³ kultstat.emmi.gov.hu/cikkek/1438-utmutato-2014

⁷⁴ <http://kultstat.emmi.gov.hu/>

2.4.1. Az adat- és információvédelem - bevezetés

Az információ⁷⁵ már a régmúltban is értéket képviselt. Az információ jelentősége és a közvetített adatok mennyisége a közlekedés fejlődésével párhuzamosan nőtt, majd megsokszorozódott, ezért a képviselt érték mennyisége is jelentősen megnőtt. Az érték fakadhat alapjogból (pl. személyes adat védelme, közérdekű adat nyilvánossága), ill. közérdekből (pl. nemzeti adatvagyon védelme) és magánérdekből (pl. üzleti érdek).

Az információvédelem, ezen belül pedig az adatvédelem, illetve az adatvédelmi jog kialakulása alapvetően az adatok rögzítésére, továbbítására alkalmas eszközök elterjedéséhez, az újfajta kommunikációs technológiák alkalmazásához köthető.⁷⁶ Az adat védelme az adathoz fűződő jog védelmét is jelenti az azt sértő/károsító eseményekkel szemben (pl. visszaélés személyes adattal; közérdekű adat nyilvánosságának korlátozása; nemzeti adatvagyon hitelességének vagy rendelkezésre állásának megsértése stb.).

Mára az információtechnológia robbanása, az okos eszközök elterjedése, a „nagy adathalmaz” („*big data*”) jelenség, valamint az adatbányászati tevékenység alkalmazása folyamatos kihívások elé állítják a nagy állami és a piaci adatkezelőket is. Egyrésztől önmagában a nagyszámú és fejlettségű eszközök használatával növekedett a hanyagságból eredő adatvesztés veszélye, másrésztől a szándékos adatlopások és támadások esélye is nagyobb, mint valaha.

A védelem az információk, az adatok megóvására, bizalmas kezelésére irányulóan azonban nem lehet öncélú, és nem történhet automatikusan pusztán a személyek vagy cégek vélelmezett féltelmeitől vezérelve. Összhangban kell lennie a közjó és a magánjó érdekeivel, figyelembe kell venni az állam érdekeit, a piaci szektor versenyszempontú szempontjait, valamint a magánember alapvető jogaira is tekintettel kell lenni az adatokhoz való hozzáférés korlátozásánál.

Az adatok megismerhetőségének korlátozása nemcsak alapjogi értelemben, de nemzetgazdasági érdekeken alapulva is csak szükséges és arányos lehet. A rendszerváltással egyidejűleg véget ért az az időszak, mikor az állami szervek a kezelésükbe kerülő adatokat, dokumentumokat szinte rutinszerűen titkosították, az állami vállalatok pedig szintén széles körben tartották titokban a működésükkel kapcsolatos információkat. Ugyanakkor a nemzet biztonsága továbbra is meghatározó szempont, és a versenyelőny megszerzéséhez és megtartásához is elengedhetetlen a gondos információgazdálkodás.⁷⁷

Kiemelkedően fontos, hogy hazánkban is egyre szélesebb körben ismerik fel az adatok és információk értékét, mint ahogy arra maga a Közadattv. mint hasznosítható elemre utal. Az

⁷⁵ Az adat értelmezése által szerzett új ismeret, az értelmező számára megszüntetett bizonytalanság, a racionális döntést elősegítő ismeret.

⁷⁶ Révész Balázs: Az adatvédelem általános alapjai In. Információvédelem, szerkesztette: Christián László, NKE RTK, Budapest, 2015. 13-29. o.

⁷⁷ Uo. 13-14. o.

adatra és az információra mint értékre utal maga az „adatvagyon”, „nemzeti adatvagyon” mint jogszabályban definiált kifejezés is. Alapvetés, hogy mindent, ami értéket képvisel, védeni kell.

2.4.2. Az adat- és információvédelem - általános megközelítés

Védelmi szempontból az adatok és információk (a továbbiakban együtt: információk) megjelenési formája, hordozója fontos megkülönböztető ismérv.

A hagyományos papír alapú információk és információhordozók védelmére számos joganyag vonatkozik, pusztán példálózó jelleggel ilyen a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet. Bár nem kizárt, hogy a közadat hasznosítására papír alapú hordozón kerül sor, ám ez kevésbé életszerű, már csak az ilyen információ használhatósága miatt is. Maga a Közadattv. szövege is az elektronikus információk mozgására, illetve ennek feltételeire utal.

Elsősorban tehát az elektronikus információvédelem kérdéseire kell választ találni. Az elektronikus információ védelme nem választható el az elektronikus információs rendszer⁷⁸ védelmétől.

Az elektronikus információs rendszer tekintetében számos veszélyforrással kell számolni: elemi károkkal, működési hibákkal, külső támadásokkal és az emberi tényezővel összefüggésbe hozható hatásokkal. Ezek mint biztonsági esemény⁷⁹ jelentkezhetnek, amelynek hatásai az egészen enyhétől a szélsőségesen nagy kárt, katasztrófát okozóig terjedhetnek.

Ezekkel szemben kell biztosítani az elektronikus információs rendszer védelmét, hogy az elektronikus információs rendszerben kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, valamint az elektronikus információs rendszer elemeinek sértetlensége és rendelkezésre állása szempontjából zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos legyen. A védelem teljessége adja meg az elektronikus információs rendszer - így az abban kezelt adatok és információk - biztonságát⁸⁰.

⁷⁸ az adatok, információk kezelésére használt eszközök, eljárások és az ezeket kezelő személyek együttese

⁷⁹ nem kívánt vagy nem várt esemény, eseménysorozat, amely az elektronikus információs rendszerben kedvezőtlen változást vagy egy előzőleg ismeretlen helyzetet idéz elő, és amelynek hatására az elektronikus információs rendszer által hordozott információ bizalmassága, sértetlensége, hitelessége, funkcionalitása vagy rendelkezésre állása elvész, illetve megsérül

⁸⁰ elektronikus információs rendszer biztonsága: az elektronikus információs rendszer olyan állapota, amelyben annak védelme az elektronikus információs rendszerben kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, valamint az elektronikus információs rendszer elemeinek sértetlensége és rendelkezésre állása szempontjából zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos;

Az Infotv.-t felhívva látható, hogy az a biztonsági célkitűzések felsorolásával az általános jogi keretet adja meg, a védelem mikéntjét, a technikai módszer megválasztását az adatkezelőre bízta. Továbbá az Infotv. a személyes adatok vonatkozásában írja elő azokat a biztonsági elvárásokat, amelyeket az adatkezelőnek teljesítenie kell. Az adatkezelő ezért köteles az adatkezelési műveleteket úgy megtervezni és végrehajtani, hogy az az Infotv. és az adatkezelésre vonatkozó más szabályok alkalmazása során biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét.

Az elektronikus információvédelem tekintetében tehát az Infotv. csak általános kereteket szab meg, és bár annak elvei fontosak, gyakorlatban nehezen kezelhetők. Valós védelmet ezekre a rendelkezésekre nem lehet alapítani, a Közdattv. sem ad erre nézve iránymutatást, és - tekintettel az Infotv. és Közdattv. szabályozási tárgyaira - nem is feladatuk az elektronikus információbiztonsági kérdések szabályozása.

Ezért az általános megközelítéstől a specializáció felé kell elmozdulni, megkeresve azokat a szabályokat, vagy szabályzókat, amelyek az elektronikus információs rendszer (és adat) védelmi kötelezettségeit meghatározzák, és ezen keresztül biztonságát garantálják.

2.4.3. Információbiztonság, adatvédelem - speciális megközelítés

Mivel a közadat mint jogi tárgy oldaláról nem lehet a védelem (és ennek kapcsán a biztonság) kérdését megközelíteni, célszerű az alanyi kör felé fordulni. A Közdattv. (átadó oldali) alanyai a közfeladatot ellátó szervek.

A közfeladatot ellátó szervek taxatív felsorolása nem létezik. A „közfeladat” mint fogalom definíciója az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (1) bekezdésében lelhető fel mint a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ugyanitt a (2) bekezdés lehetővé teszi, hogy a közfeladatok ellátásában az államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködjön. A közadat-szolgáltatásban érintett alanyok előbbieket kibontva:

- állami szervek
- önkormányzatok
- közreműködők.

A „közreműködő” elméletileg bármilyen szervezet lehet, a közreműködés pedig bármilyen tevékenység. Azonban az elektronikus információs rendszer és adat védelme és biztonsága szempontjából a közreműködés értelemszerűen adatkezelést vagy adatfeldolgozást jelent.

Ez az alanyi kör megegyezik az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (a továbbiakban: lbtv.) 2. § (1), illetve (2) bekezdés a) és b) alpontja szerinti alanyi körrel. Azaz a Közdattv. alanyi köre megegyezik az lbtv. alanyi körével (ez fordítva nem igaz).

Felmerül a kérdés, hogy mi legyen azon eredeti adatszolgáltatókkal (pl.: civil szervezetek, táncgyűttesek), akik kapcsán az előbbi állítás nem érvényes. A probléma csak látszólagos. Esetükben a közadatot tényleges szolgáltató - jellemzően felügyeleti - intézmény az, akire az előbbi megállapítás igaz.

Tekintettel az eredeti témalehatárolásra az lbtv. részletes ismertetésére nem kerül sor. A közadat hasznosítása tekintetében azonban a védelem és biztonság (mint ugyanazon érem két oldala) alapvetéseit meg kell vizsgálni.

Ezek az alapvetések a

- bizalmasság: az elektronikus információs rendszer azon tulajdonsága, hogy a benne tárolt adatot, információt csak az arra jogosultak és csak a jogosultságuk szintje szerint ismerhetik meg, használhatják fel, illetve rendelkezhetnek a felhasználásáról;
- sértetlenség: az adat tulajdonsága, amely arra vonatkozik, hogy az adat tartalma és tulajdonságai az elvárttal megegyeznek, ideértve a bizonyosságot abban, hogy az az elvárt forrásból származik (hitelesség) és a származás ellenőrizhetőségét, bizonyosságát (letagadhatatlanságát) is;
- rendelkezésre állás: annak biztosítása, hogy az elektronikus információs rendszerek az arra jogosult személy számára elérhetőek és az abban kezelt adatok felhasználhatók legyenek;

elvárásaiban jelennek meg.

Mint az előbb látható volt, a Közadattv. átadó oldali alanyai ezen alapvetések szerinti védelmi és biztonsági intézkedéseket az elektronikus információs rendszereik és adataik tekintetében biztosítani kötelesek. A védelmi intézkedéseket a biztonsági célokat veszélyeztető fenyegetettségekkel szemben kell kialakítani, mégpedig az adat által képviselt értékkel arányos mértékben.

A közadatok hasznosítása oldaláról megközelítve azonban kijelenthető, hogy ezek a kötelezettségek nem szűnnek meg, egészen a közadatot igénylő felé történő adatátadás megtörténteig. A közadatot átvevő igénylőnek - és a közbizalomra tekintetében az adatot átadó közfeladatot ellátó szervnek is - alapvető érdeke, hogy a bizalmasság, a sértetlenség és a rendelkezésre állás az ő irányába is (egyfajta fordított aspektusban) megvalósuljon.

Azaz

- jogszerűen jutott a reá tartozó (és csak annak) adat birtokába (bizalmasság)
- hiteles és letagadhatatlan adat jutott a birtokába (sértetlenség)
- az elektronikus kapcsolati úton megvalósuló adatcsere során a számára meghatározott forrást elérje és használja (rendelkezésre állás).

A Közadattv. deklarált céljaival merőben ellentétes lenne, ha az előbbi elvárások nem valósulnának meg.

2.4.4. Szerzői jogi védelem

Szerzői jogi védelem alá esnek az irodalmi, tudományos és művészeti alkotások, ebbe a körbe tartozik továbbá a nyilvánosan tartott beszéd, a szoftver, a zeneművek, a műszaki létesítmény terve, az iparművészeti alkotás és annak terve, valamint a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis.⁸¹ A szerzői jogi védelem az alkotást a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jellege alapján illeti meg. A védelem nem függ mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzőktől vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítéllettől.⁸² Nem tartoznak ugyanakkor a védelem körébe például a jogszabályok, a bírósági vagy hatósági határozatok. A folklór kifejeződései sem részesülnek szerzői jogi védelemben.⁸³

A szerzői jog azt illeti, aki a művet megalkotta, vagyis a szerzőt, mégpedig a mű létrejöttétől kezdve. Előfordulhatnak azonban speciális esetek, amelyekben nem vagy nem csak a szerzőt illeti meg a védelem. Ilyen például a más szerző művének átdolgozása, feldolgozása vagy fordítása révén létrehozott alkotás, ha annak egyéni, eredeti jellege van. A szerzőtársakat együttesen illeti meg a szerzői jog. Ha azonban a közös mű részei önállóan is felhasználhatók, a saját rész tekintetében a szerzői jogok önállóan gyakorolhatók. Gyűjteményes mű esetén a szerkesztő a szerzői jog jogosultja.

(A szerzői jogi védelem és a szellemi alkotások jogának az adatpolitikához való kapcsolódásairól további gondolatokat a szabályozási környezetről szóló alfejezet tartalmaz.)

2.4.5 Statisztikai adatkezelés

Ennek az alfejezetnek a célja, hogy - a közadatok és a statisztikai adatok között világos különbséget téve - elhelyezze a statisztikai adatgyűjtő és adatszolgáltató adatkezelő tevékenységet a nemzeti adat-ökoszisztémában.

A latin *status* (állam) kifejezésre visszavezethető statisztika⁸⁴ a tömegjelenségek jellemzőinek tömör, számszerű megismertetését szolgáló gyakorlati, illetőleg tudományos módszerek összessége, melynek „feladata és célja, hogy valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról és változásairól az államhatalmi és a közigazgatási szervek, valamint a társadalom szervezetei és tagjai számára.”⁸⁵ Az újkorban fokozatosan kialakuló, modern európai államokban a statisztika eleinte matematikai eszközöket igénybe vevő államháztartástant jelentett,⁸⁶ olyan

⁸¹ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Sztj.) 1. § (1)-(2) bekezdés.

⁸² Sztj. 1. § (3) bekezdés.

⁸³ Ld.: Sztj.

⁸⁴ A szót a latin *Statisticum Collegium* („államtanács”) és az olasz *statista* („államférfi”, politikus) kifejezésekből származtatják.

⁸⁵ Ld. a statisztikai törvény 1. §-a.

⁸⁶ A XVIII. században a német államfilozófus *Gottfried Achenwall* is ilyen értelemben („az állam tudománya”) használta e szót munkáiban („*Abriß der neuen Staatswissenschaft der vornehmen Europäischen Reiche und Republiken*, Göttingen, 1749).

gyakorlati módszerek gyűjteményét és tudományos elméletét, amelyek segítségével a monarchiák számon tarthatták erőforrásaikat, illetve leírhatták a társadalmi problémáikat (népesség, járványok, termelés, kereskedelem stb.).

A statisztika mai értelemben ugyanakkor az adatgyűjtés és adatfeldolgozás általános tudományaként jelenik meg, mely a XIX. századtól vált általánossá. Magyarországon is az 1848-49-es polgári forradalom és szabadságharc idején fogalmazódik meg egy olyan szervezet felállításának igénye, melynek - a mindenkori kormány felügyelete alatt - legfőbb feladatköre az egyes gazdasági és társadalmi adatok gyűjtése, feldolgozása és közzététele. Egy 1867-es tervezet alapján így állt fel 1871-ben Keleti Károly vezetésével az Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal, mely ettől kezdve adatokat gyűjt és adatokat szolgáltat az Országgyűlés, a közigazgatási szervek, a helyhatóságok (önkormányzatok) a tudományos és gazdasági szervezetek, valamint a lakosság és a sajtó részére.

Demokratikus körülmények között a statisztika a demokrácia egyik fontos eszköze, mivel a független statisztikai hivatalok által közzétett adatok mindenki számára hozzáférhetők, és így lehetőséget adnak mindenki számára, hogy az ország állapotáról, a társadalmi-gazdasági folyamatokról közvetlenül tájékozódjon.

A ma ismert Központi Statisztikai Hivatal feladatköre az elmúlt közel másfél évszázadban jelentősen átalakult, az adatgyűjtés kiegészült az adatfelvételek megtervezésének mozzanatával, az adatfelvételt követően pedig az adatok feldolgozásával, tárolásával, elemzésével, közzétételével, valamint az egyedi adatok védelmével. Emellett a statisztikai adatok felhasználói köre kiszélesedett a társadalmi szervezetekre, az érdekképviselőkre, a köztisztviselőkre, a hírközlő szervekre, a magánszemélyekre, valamint a nemzetközi szervezetekre és a külföldi felhasználókra. Az utóbbi negyed évszázadban pedig a statisztikával szemben támasztott demokratikus követelményeknek is eleget tesz a KSH.

Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy Magyarországon statisztikai tevékenységet nemcsak a KSH végez. A statisztikai törvény alapján *statisztikai tevékenység* alatt az adatok statisztikai módszerekkel történő felvételét, feldolgozását, tárolását, átadását, átvételét, elemzését, szolgáltatását, közlését, valamint közzétételét kell érteni.⁸⁷ Ilyen módon statisztikai tevékenységet a KSH mellett más szervek is végezhetnek. Ezzel kapcsolatban a statisztikai törvény definiálja a *hivatalos statisztikai szolgálat* fogalmát, melybe az alábbi szervek tartoznak:⁸⁸

- Központi Statisztikai Hivatal
- minisztériumok,
- Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- Legfőbb Ügyészség,
- Magyar Nemzeti Bank,
- Gazdasági Versenyhivatal,

⁸⁷ Ld. 1993. évi XLVI. törvény 1.§.

⁸⁸ Ld. 1993. évi XLVI. törvény 3.§ (2) bekezdés.

- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal,
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- agrárpolitikaért felelős miniszter irányítása alatt álló, gazdasági elemzésekkel foglalkozó intézet.

Bár a hatályos szabályozás értelmében statisztikai tevékenységet Magyarországon a Hivatalos Statisztikai Szolgálat (HSSZ) végez, a gyakorlatban legtöbbször csak a KSH-t hivatkozzuk, mivel a KSH-n túli statisztikai tevékenységet ellátó szervezeteknek nem minden esetben olyan átlátható a gyakorlata, mint a KSH esetében. Ezen változtatni célszerű, amelyhez ugyanakkor további jogalkotásra és számos jelenlegi gyakorlat átalakítására is szükség van.

A nemzeti adatpolitika meghatározásakor a statisztikai tevékenységgel összefüggésben a továbbiakban a statisztikai *adatifelvételt*, adatgyűjtést, valamint az *adatszolgáltatást*, tájékoztatást célszerű részletesebben körüljárni.

Statisztikai adatfelvétel, adatgyűjtés:

Mindenek előtt fontos látni, hogy a statisztikai adatgyűjtésnek merőben eltérő a jogi helyzete egy nem statisztikai - például igazgatási - célú adatgyűjtéstől. A statisztikai adatok ún. *ismérv adatok*, azaz mindig valamilyen konkrét, kézzelfogható jellemzői valós jelenségeknek. Ezek az ismérv-változatok, illetve ismérvértékek a statisztikai *alapadatok*, melyekből további ún. *származtatott adatok* képezhetők, melyek legfontosabb fajtái a statisztikai *mutatószámok*. A statisztikai adat a törvény alapján főszabályként nyilvános, kivételt jelentenek ez alól az ún. egyedi adatok.

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény - a korábbi statisztikai törvények példáját és a nemzetközi gyakorlatot követve - megalkotta tehát az *egyedi adat* fogalmát,⁸⁹ mivel a statisztikában elsőrendű fontosságú az adatszolgáltatók bizalmának a megőrzése. A statisztikára vonatkozó hatályos szabályozás ezért is minden adatszolgáltató (akár természetes, akár jogi személy) adatát egyformán védi, akkor is, ha abban az adatszolgáltató nevesítve van.⁹⁰ Ebből következően az 1990-es évek óta az egyedi adattal kapcsolatos fontos megkötésként kell figyelembe venni Magyarországon, hogy a statisztikai adatfelvételek eredményeként keletkezett egyedi adatok nem hozhatók nyilvánosságra, csak a statisztikai összesítésük.

Ezeket az általános jellegű garanciális szabályokat egészíti a statisztikai törvény 20. §-a, amely alapján “az egyedi adatok más jogszabályok alkalmazása szempontjából

⁸⁹ Ld. a statisztikai törvény 17. § (2) bekezdés: „(2) Nem lehet nyilvánosságra hozni a minősített adatokat, valamint – a 18. §-ban foglaltak kivételével – a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adatot (a továbbiakban: egyedi adat)”.

⁹⁰ Ld.: Bánszegi Katalin: Közérdekűség - közérdekű adat - közérdekű statisztikai adat, Statisztikai Szemle, Módszertani tanulmányok, 1997/8-9. szám, 680. o.

magántitoknak minősülnek”, és amelyek tekintetében az adatok „védelmére vonatkozó szabályok betartásáért a statisztikai tevékenységet végző, valamint az abban közreműködő személyek felelősek”. Itt tehát az egyedi adat fogalmának van jelentősége, hiszen nem mindegy, hogy a statisztikai céllal kezelt adat egyedinek minősül-e vagy sem. Az egyedi adat fogalma mindazonáltal eltér a személyes adat fogalmától, ezért nem az utóbbit használják a statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatban. A személyes adat csak a természetes személyekre értendő, míg az egyedi adat erre és a nem természetes személyek adataira is.⁹¹

A statisztikai cél kizárólagossága szempontjából az Infotv. tartalmaz lényeges korlátozást, melynek értelmében a statisztikai célra felvett, átvett vagy feldolgozott személyes adatok - ha törvény eltérően nem rendelkezik - csak statisztikai célra kezelhetők.⁹² Az egyedi adat tehát nem adható át, hiszen az személyes adat. Ugyanakkor az egyedi adat megfosztható egyediségétől, azaz az adatszolgáltatóval való azonosítás és felfedés lehetőségétől. A statisztikai törvény az egyedi adatot védi. Hogy mi az egyedi adat, azt esetenként kell eldönteni, ennek során akár módosíthatók is az adatok úgy, hogy azok többé ne lehessenek egyedi adatok. Az, hogy a milyen adatot lehet kiadni, függ az adattól és az adatkérőtől is. Mindemellett ez nem ad hoc alapon eldöntött, hanem jogilag és módszertanilag is szabályozott folyamat.

A fentiekkel kapcsolatban fontos fogalomként merül fel a közvetlen és közvetett *azonosíthatóság*, mely nemcsak természetes személyekre, hanem a jogi személyekre - és általánosságban fogalmazva, minden statisztikai egységre - is alkalmazandó. Gyakorta visszatérő kérdés azonban, hogy a statisztikai adatkezelés során az érintettek közvetett azonosíthatóságának hol van a határa. Mikor lehet azt mondani, hogy bizonyos adatokból felismerhetők az érintettek? Erre az Infotv. 4. § (3) bekezdése ad iránymutatást, mely kimondja, hogy az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek. Utóbbi a gyakorlatban azt jelenti, hogy minden egyes esetben, minden adatkérő és adatkezelő esetében külön-külön kell vizsgálni az azonosíthatóság kérdését. A statisztikai adatfelvételek és adatszolgáltatások során tehát már évek óta ezt a megközelítést alkalmazzák.

A statisztikai adatfelvételek kapcsán a KSH jelenleg is több dokumentumban⁹³ kötelezi magát arra, hogy a statisztikák előállításához begyűjtött információt az információ szolgáltatásáért felelős felek bizalmának megszerzése és megtartása érdekében szigorúan védi. Az ún. felfedés elleni védelem alkalmazásakor a KSH matematikai, statisztikai módszereket alkalmaz, ezen kívül a más adatállományokkal való összefüggéseket is vizsgálja.

⁹¹ Az egyedi adat gyakorlati alkalmazását segítik a KSH Adatvédelmi szabályzatának 3. §-ában közölt értelmező rendelkezései is, mint például a felfedés, a felfedési kockázat, az azonosítással kapcsolatos fogalmak.

⁹² Ld. az Infotv. 13. § (2) bekezdését (12. Személyes adatok felhasználása statisztikai célra).

⁹³ Ezt rögzíti a KSH Adatvédelmi politikája (2014) és Adatvédelmi szabályzata (2013).

A statisztikai célból kezelt adatok védelme során követett elvek és szabályok pontos meghatározását több dokumentumban is rögzíti a KSH, amelyek megfelelnek a számos, a tárgykörben született hazai és uniós jogszabályoknak. Az adatkezelés során figyelembe veszik

- az Európai Parlament és a Tanács 223/2009/EK rendeletét az európai statisztikákról,
- az Infotv.-t,
- a statisztikai törvényt,
- illetve ennek végrehajtásáról szóló 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendeletet.

A fenti jogszabályokat egészítik ki a KSH belső folyamatait meghatározó szervezeti szintű szabályozások, így

- az adatvédelem belső szabályozásának legfontosabb dokumentuma a KSH Adatvédelmi politikája,⁹⁴ amely az adatvédelemmel kapcsolatos legfontosabb elveket rögzíti,
- az adatvédelemmel kapcsolatos részletesebb rendelkezéseket az Adatvédelmi szabályzat⁹⁵ tartalmazza, amely keretszabályként kiegészül egyéb belső szabályzatokkal,
- külön belső utasítások szabályozzák:
 - az adatvédelem informatikai oldalát,
 - az adatvédelem fizikai oldalát (a KSH-ba történő beléptetés rendjét, a tűz-, munkavédelmet),
 - végül az adathozzáférés szabályait.

A fentiek alkotják a statisztikai célból felvett egyedi adatok védelmi rendszerét.

A statisztikai törvényből tehát adatvédelmi szempontból mindenképpen kiemelendők azok a részek, melyek a statisztikai adatok nyilvánosságáról, illetve az egyedi adatok védelméről és biztosításáról szólnak. Ebből következően statisztikai tevékenység folytatása esetén állandó egyensúlyt kell biztosítani az adatvédelmi garanciák érvényesülése és az egyedi adatok védelme, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának széleskörű biztosítása tekintetében.

A KSH - saját Adatvédelmi politikája szerint is - folyamatosan törekszik az egyedi adatok védelméhez és az adatokhoz való hozzáféréshez fűződő igények közötti legjobb egyensúly kialakítására. Egy új nemzeti adat-ökoszisztéma létrehozása szempontjából a jövőben minden bizonnyal fontos kérdés lesz, hogy az adatok védelme mellett az adatok hozzáférhetőségének biztosítása is egyenlően erős garanciákat kapjon, azzal a kiegészítéssel, hogy egyedi adatok esetében kizárólag tudományos célú, valamint a speciális szabályok alá eső mikroadatfájlokhoz való hozzáférés biztosítása képzelhető el.

Egyedi adatok felhasználása:

⁹⁴ Ld.: http://www.ksh.hu/docs/bemutakozas/hun/adatvedelmi_politika_2014.pdf

⁹⁵ Ld.: http://www.ksh.hu/docs/szolgaltatasok/adatigenyles/ksh_adatvedelmi_szabalyzat.pdf

Az adatgyűjtés mellett az adatfelhasználói igények minél szélesebb kielégítése, illetőleg a statisztikai célból kezelt adatok minél sokoldalúbb hasznosítása is fontos célja a statisztikai szolgálatoknak, mely tehát csak az egyedi adatok kiemelt szintű védelmével, az adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések szigorú betartásával látható el.

A bizalmasnak tekintendő személyes és üzleti adatok védelme és kezelése kiemelt szerepet játszik a statisztikai intézményrendszerben. Egyedi adatok nem kerülhetnek azonosítható, visszakereshető módon a nyilvánosságra hozott adatsorokba, publikációkba. A bizalmas adatok kezelése során két elvnek kell érvényesülnie. Egyfelől, az adatszolgáltatónak kötelessége az adatok átadása, viszont joga van az anonimitásra és bizalmas adatainak tiszteletben tartására. Másfelől, a statisztikusoknak kötelességük megvédeni az adatokat az adatkezelés minden fázisában, azaz törekedni a bizalmas adatok felfedési kockázatának minimálisra csökkentésére.

A statisztikai szolgálatoknak tehát ki kell alakítaniuk, fenn kell tartaniuk megbízhatóságukat, adatvédelmi képességüket. Ha erre nem képesek, úgy a statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatos közbizalom megrendül, lehetetlenné válik a statisztikai tevékenység. Ezzel kapcsolatban különösen fontos változást jelent az elmúlt évtizedekben, hogy a magyar statisztikai szolgálat az Európai Statisztikai Rendszer (ESR) részeként működik, melynek működési alapja az Európai Statisztika Gyakorlati Kódex,⁹⁶ amelyet az Európai Unió Statisztikai Programbizottsága 2005. február 24-én fogadott el, és amely azóta (2011-ben) egy alapos revízió is átesett.

A Gyakorlati Kódex az Európai Bizottság ajánlásaként jelent meg, de a 223/2009/EK rendelet alapján az abban foglaltakat az európai statisztikák fejlesztése, előállítása, nyilvánosságra hozatala során valamennyi tagállamnak alkalmaznia kell. A Gyakorlati Kódex 5. elve szól a statisztikai adatok bizalmas kezeléséről, az adatvédelemről, amelyet a KSH is teljes mértékben követ.

Ilyen módon, a KSH által nyilvánosságra hozott vagy bárkinek átadott adat-összeállítás, táblázat, adatállomány kötelező érvénnyel adatvédelmi szempontú ellenőrzésen esik át. Az anonimizálás legalapvetőbb módja a statisztikai egységekre (pl. háztartás, természetes személy, vállalat stb.) vonatkozó közvetlen azonosító eltávolítása (felfedés elleni védelem). A közvetlen azonosítók eltávolításán felül az adatahozzáférési csatornák sajátosságait is figyelembe véve az állományokat további ún. *felfedés elleni védelemmel* is ellátják, amely olyan matematikai statisztikai megoldások alkalmazását jelenti, amivel az állomány alapján a felfedési kockázat minimális szintre csökkenthető.

Annak érdekében, hogy az egyes adatszolgáltatók felfedésének kockázata minimális legyen a KSH tájékoztatási tevékenysége során módszertani szempontból is ellenőriz minden

⁹⁶ Ld.: http://www.ksh.hu/az_europai_statisztika_gyakorlati_kodexe

nyilvánosságra kerülő adatot, amely során az adatállományok jellegétől függően alkalmazza a fizikai és a jogi védelem különböző eszközeit.

Az egyedi adatok nyilvánosságra hozatalának eseteit a statisztikai törvény és a KSH Adatvédelmi szabályzata rögzíti. Ez alapján az egyedi adatokhoz való hozzáférés az alábbiak szerint történhet:

- *Az adatszolgáltató hozzájárulása alapján:* amennyiben a továbbításhoz, nyilvánosságra hozatalhoz az adatszolgáltató, illetve az érintett statisztikai egység előzetesen, írásban hozzájárult. A hozzájárulás csak meghatározott célra és időtartamra adható.
- *Az adatszolgáltató írásos kérelmére, saját adatára vonatkozóan:* abban az esetben, ha az adatszolgáltató kérelemmel fordul a KSH-hoz saját, adatgyűjtés során szolgáltatott adatai visszaszolgáltatására.
- *Passzív adatvédelem alapján:* amennyiben európai uniós jogszabály a passzív adatvédelemre vonatkozóan egyedi feltételeket és körülményeket határoz meg, és az egyedi adatot úgy módosítják, hogy közzétételük ne sértse a statisztikai adatok bizalmas kezelését.
- *Az Európai Statisztikai Rendszer, illetve a Központi Bankok Európai Rendszerének tagja részére:* amennyiben az egyedi adat továbbítására az európai statisztikákról szóló 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, illetve más Európai Unió jogszabály alapján az európai statisztikák fejlesztése, előállítása és közzététele érdekében szükséges.
- *A statisztikai törvény szerinti regiszteradatok esetében:* a törvény által nyilvánosnak minősített adatokat tartalmazó regiszterekből közvetlen azonosításra alkalmas mikroadat-kiadás a törvényben meghatározott adatkörben, a KSH-ban kialakított egységes kategóriák szerinti bontásban lehetséges. Az egyedi adatoknak egyre fontosabb csoportját jelentik a statisztikai regiszterekből származó adatok. Egyre nagyobb igény van az adatszolgáltatók nyilvántartását tartalmazó, ún. statisztikai regiszter-típusú adatok iránt. A KSH természetesen több statisztikai regisztert is működtet. Az ide tartozó adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos általános gyakorlat az, hogy olyan csoportosításban lehet a statisztikai regiszterekből adatokat kiadni, melyeket a KSH a honlapján nyilvánosságra hoz. Az adatkérők csak az itt található csoportosításban férhetnek hozzá a statisztikai regiszteradatokhoz.
- *A KSH szervezeti egységei között, statisztikai célból:* a KSH szervezeti egységei között, statisztikai célból sor kerülhet egyedi adatok átadására.

A fentiek felül az egyedi adatokhoz való hozzáféréshez hasonló helyzetet teremthet a tudományos, kutatási céllal történő megismerés is. Ezt a lehetőséget ugyanakkor a KSH belső adatvédelmi, adathozzáférési dokumentumai megfelelően szabályozzák, hiszen igen kényes területről van szó: a kutatás szabadságáról, a statisztikai adatok megismerhetőségéről és a személyes adatok védelméről. Kiemelendő, hogy az akkreditált

kutatók csak ellenőrzött körülmények között (kutatószobában, távoli hozzáférés, illetve távoli végrehajtás formájában), tudományos célból férhetnek hozzá a közvetlen azonosítóktól megfosztott, közvetetten azonosítható statisztikai célból felvett adatokhoz, például a mikroadat-állományokhoz. A tudományos célú hozzáférés esetén a kutatás eredményét a KSH szakemberei annak kiadása előtt felfedés elleni védelmi szempontból ellenőrzik, hogy a kutatási eredmény ne tartalmazzon egyedi adatot.

Végezetül meg kell említeni a közérdekű feladatokat ellátó szervek adatainak nyilvánosságát, ugyanis „a közérdekű feladatot ellátó szerv, illetőleg egyesület, valamint a költségvetési szerv ezen tevékenységére vonatkozó egyedi adat az adatszolgáltató írásbeli hozzájárulása nélkül is nyilvánosságra hozható”.⁹⁷

A statisztikai törvény szerint a Hivatalos Statisztikai Szolgálatához tartozó szervek által végrehajtott adatgyűjtések során gyűjtött adatokból született statisztikai adatok főszabály szerint nyilvánosak,⁹⁸ a nyilvánosságra hozásról e szervek saját hatáskörükben gondoskodnak.

Adathozzáférés, tájékoztatás, adatkiadás:

A KSH kezelésében lévő statisztikai adatra vonatkozó adatkérés adatvédelmi indokból csak abban az esetben tagadható meg, ha az igényelt adat nyilvánosságát törvény korlátozza, azaz az adatkiadás sértené az egyedi adatok védelmét. A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének, az adathozzáférésnek a rendjét, valamint az adathozzáférési csatornák részletes szabályait külön szabályzat, az Adathozzáférési szabályzat határozza meg. A dokumentum a KSH hat adatkiadási csatornáján keresztül történő adathozzáférés szabályait tartalmazza az alábbiak szerint.⁹⁹

- *Táblázatos adatok nyilvánosságra hozatala:* a nyilvánosságra kerülő adatok védelmét teljes egészében felfedés elleni védelemmel kell ellátni, mivel nincs lehetőség az alapvető adatvédelmi szabályozásokat meghaladó jogi védelemre. Ilyen hozzáférési módnak minősül a kiadványokban megjelenő adatközlés, a STADAT rendszerben, valamint a Tájékoztatási Adatbázisban történő adatközlés, valamint a táblázatos adatok kiadása.
- *Anonimizált mikroadat-kiadás:* mikroadat-állományt kér, ill. kap az adatkérő. Ennek során a felfedés elleni védelem mellett jogi védelem alkalmazása is szükséges, melyek együtt adják az adatok megfelelő mértékű védelmét.
- *Távoli hozzáférés:* adathozzáférés biztonságos környezetben, melynek során azonosított hozzáférési pontokról, biztonságos hálózaton keresztül történik hozzáférés a KSH biztonságos környezetben tárolt adataihoz.

⁹⁷ Ld. a statisztikai törvény 18. §.

⁹⁸ Statisztikai törvény 17.§ (1) bek.: „A hivatalos statisztikai szolgálatához tartozó szervek által végrehajtott adatgyűjtések eredményei – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nyilvánosak.”

⁹⁹ A hat csatornából kettő (egyedi igényre összeállított táblázatos adatok, nyilvános mikroadatfájlok elérése) bárki számára hozzáférhetők, a többi csatorna tudományos, kutatási célhoz kötött.

- *Távoli végrehajtás:* olyan adat-hozzáférési csatorna, melynek keretében az adathozzáférést kérő a KSH-hoz programkódot és/vagy specifikációt juttat el, mely alapján a kért lekérdezést a KSH dolgozója a KSH belső, védett hálózatán futtatja le, jellemzően mikroadatokhoz kapcsolódva.
- *Kutatószobai hozzáférés:* adathozzáférés biztonságos környezetben, melynek során a KSH egyik biztonságos helyiségében kialakított szobában történik hozzáférés közvetlen azonosításra alkalmatlan mikroadat állományokhoz.
- *Nyilvános mikroadatfájlok elérése:* interneten, bárki számára térítésmentesen és akadálytalanul hozzáférhető olyan mikroadatállomány, melyben a statisztikai egységek azonosítási és felfedési kockázata minimális.

A KSH jelenleg egy egycsatornás adathozzáférési igényfogadási rendszert alkalmaz, mely Contact Center néven érhető el. Egy nemrégiben kifejlesztett integrált informatikai rendszer kapcsán az adatkiadási feladatok egy csatornába terelése is folyamatban van (KARÁT rendszer adatkiadás modulja). Az adatszolgáltatás 98 százaléka ma már elektronikus formátumú. A jövőben az erre a célra dedikált, biztonságos informatikai csatornán történik majd az adatkiadás (KARÁT rendszer adatkiadás modulja). A rendszer bevezetése folyamatban van.

A nemzetközi gyakorlattal és a KSH Adatvédelmi politikájával összhangban tehát az elmúlt években modernizálták az adatvédelmi és adat-hozzáférési folyamatokat. A modernizáció alapvető vezérelve, hogy az adatvédelem és az adathozzáférés a statisztikai adatok előállítási folyamatának szerves része. A hatékony adatvédelem biztosításának kulcsfontosságú tényezője az adatvédelem gyakorlatának beépülése a mindennapi munkába. Ennek érdekében kezdte meg működését 2010-ben a KSH adatvédelmi felelőse és az Adatvédelmi Bizottság, és jött létre az adatvédelmi felelősök rendszere a KSH-ban.

Az adatvédelmi kockázat minimalizálása érdekében lehatárolták a KSH adat-hozzáférési csatornáit, és ezekhez illesztve megteremtették az adatkiadások folyamat- és dokumentumkezelésének alapjait. Az adatkérési folyamatok átlátható szervezése céljából kialakították a KSH belső egységes Adatkiadási Nyilvántartási Rendszerét, amely valamennyi adatkérés esetében biztosítja az adatkiadási folyamat követhetőségét, valamint a megfelelő tájékoztatási, jogi és módszertani dokumentáltságot.

A KSH honlapján jelenleg is elérhetők nyilvános mikroadatfájlok (a 2011. évi népszámlálás alapján). Ezek olyan szinten anonimizáltak, hogy korlátozott célra használhatók, pl. oktatási célra, de azokon mélyebb kutatást nem lehet elvégezni. Anonimizált mikroadat-kiadás ugyanakkor csak kutatói akkreditáción átesett kutatók számára, megsemmisítési kötelezettséggel történhet. A KSH amit csak lehet, táblázatos formára alakít és publikálja a honlapján, emellett pedig az adatok nyilvános adatbázisból és kiadványokból is elérhetők.

Fontos kiemelni, és adat-újrahasznosítási szempontból korlátot jelent, hogy tilos a KSH Portál tartalmát kereskedelmi célra felhasználni, vagy azt kereskedelmi célból terjeszteni,

ugyancsak tilos a honlap tartalmának adatbázisszerű feldolgozása, többszörözése, eladása vagy továbbadása. Szintén lényeges korlátot jelent, hogy a KSH honlap esetében szerzői jogi korlátozások állnak fenn,¹⁰⁰ amely alapján a felhasználó szabadon feldolgozhatja, amit létrehoz, de a forrást mindig meg kell jelölnie.

Saját adatfelvételekből és adminisztratív forrásból származó statisztikák:

A közigazgatási szervezet hazai jogszabályban vagy európai uniós követelményben meghatározott igazgatási feladatának végrehajtása során keletkező adatokat *adminisztratív adatoknak* nevezik. Ide tartoznak a nyilvános, a közhitelű és egyéb nyilvántartások, valamint a hatósági ellenőrzési, gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó adatgyűjtések. Azok az intézményektől származó információk ugyanakkor, amelyek a saját tevékenységükre vonatkoznak, és kérdőív vagy az adatgyűjtés egyéb szokásos eszközével kerülnek összegyűjtésre, nem tekinthető adminisztratív adatnak. A közigazgatási szervezet által statisztikai célra gyűjtött adat tehát nem adminisztratív adat.

Számos országban¹⁰¹ a statisztikai adatok döntő többsége adminisztratív adatokból származik. Itt olyan jól működő regiszterrendszert alakítottak ki, hogy gyakorlatilag a népszámlálás is részben vagy egészben kiváltható nyilvántartási adatok statisztikai feldolgozásával. Így pl. Hollandiában mindössze négy nagy állami regiszter adatainak összekapcsolásával - társadalombiztosítási azonosítási jel segítségével - elérhető vált a lakosság 99,07 százaléka.

Az adminisztratív forrásból származó adatgyűjtés magyarországi alapja az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet. Ez alapján a KSH jogosult az OSAP-ban, valamint nemzetközi kötelezettségvállalásban szereplő adatgyűjtéseiben meghatározott adatkörben, az adatgyűjtés céljának és időtartamának megjelölésével

- a hatósági, ellenőrzési és gazdasági tevékenységgel járó, továbbá
- a nyilvános és közhitelű nyilvántartások vezetésével összefüggő adatgyűjtést végző szervtől a
- rendelkezésre álló személyes és nem személyes adatokat - ha törvény eltérően nem rendelkezik - egyedi azonosításra alkalmas módon, statisztikai felhasználás céljából, az adatvédelemre vonatkozó szabályok megtartása mellett átvenni.

A KSH ilyen módon statisztikai célra lényegében bármilyen adminisztratív adatforráshoz hozzáférhet egyedi szinten. Ugyanakkor egyedi szinten nem szolgáltatathat adatokat a közigazgatás részére, még kiemelt igazgatási célokra sem (például adózási eljárásokhoz NAV részére). Ezekben az esetekben egyedi szintű információ kiadására csak az adatszolgáltató

¹⁰⁰ A honlapok eredeti tartalma, illetve oldalainak bármilyen alkotóeleme (szöveg, kép, hang, videó, animáció stb.) szerzői jogvédelem alá esik, csak előzetes írásbeli engedéllyel használható fel, viszont nem kell engedély az idézéshez, azonban - forrás megjelöléssel - kéri rámutatni (link elhelyezése) a portál megfelelő oldalára.

¹⁰¹ Ld. elsősorban a skandináv országokat, Hollandiát, illetve Szlovéniát.

előzetes írásbeli hozzájárulása alapján történhet. Ez a korlátozás a vonatkozó uniós rendeletről, illetve a statisztikáról szóló törvényből ered, mert a jogalkotó ilyen módon is a hivatalos statisztikák iránti bizalmat kívánta erősíteni a társadalomban.

A KSH napjainkban jelentős mennyiségű adminisztratív forrásból származó adatot használ fel a statisztikai adat-előállítási folyamatokban. Ez az oka annak, hogy jelenleg a *big data* típusú adatforrások hivatalos statisztikai célra történő felhasználásának módszertani előkészítése is folyamatban van (pl. a bevásárlóközpontok adatainak „lehalászása” a fogyasztói árindex előállítás céljából, vagy az online pénztárgép adatállomány, illetve a mobiltelefon cella-információk felhasználása a turizmus statisztikáihoz stb.). Ezeknek az eseteknek az érdekessége, hogy - akárcsak az adminisztratív nyilvántartások statisztikai célú felhasználása esetén - ilyenkor a KSH-ból lesz adatfelhasználó, azaz nemcsak adat-előállítóvá, hanem adatfelhasználóvá is válik egy személyben.

A KSH jelenleg saját nyilvántartást vezet a hivatalos statisztikai céljából felhasznált, illetve felhasználható adminisztratív adatforrásokról. Erről információk a szervezet honlapján is elérhetők: az „Adatok/metaadatok” név alatt *szakstatisztikákként* írják le az összes, szakstatisztikák által használt adatforrást, amelyen túl hivatali szinten a KSH jóval bővebb nyilvántartással rendelkezik. A gyakorlatban jelenleg problémát jelent, hogy ha a KSH átáll egy adminisztratív adatforrásra, akkor sokszor nincs garancia arra, hogy az a szolgáltatási kapcsolat tartósan meg is marad. Ha pl. megszűnik, akkor újra statisztikai adatgyűjtést kell elrendelni, mely a hivatalos statisztikában egy jelentős működési kockázatot jelent az adminisztratív adatok felhasználása terén.

A fenti problémák mellett a jövőben várható további kihívás a *metaadatok* és a *paraadatok* rendszerezett vezetése, melyek legalább olyan fontosak lehetnek a hivatalos statisztikák számára, mint maguk az alapadatok. Az alapadatok mellett ugyanolyan fontos tehát, hogy első helyen legyen egy lista az adatokról (metaadatok), továbbá második szinten egy olyan lista, amely azt rögzíti, hogy ki az adatgazda, azaz ki felelős az állomány karbantartásáért.

2.5 Stratégiai környezet

Ebben a fejezetben áttekintjük a nemzeti adatpolitika kialakítása szempontjából fontosabb, a Fehér könyv megalkotásakor is figyelembe veendő nemzetközi, európai uniós és a hazai stratégiai dokumentumokat.

2.5.1. Nemzetközi együttműködések

Az adatpolitikai szakterületről 2015 derekán megállapíthatjuk, hogy az e területen meglehetősen aktív Európai Unió kezdeményezésein felül számos további, globális nemzetközi együttműködés is azonosítható. Ilyen módon napjainkban már magától értetődő, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), vagy a Világbank már mind rendelkeznek a kormányzati adatokhoz való -

alapvetően nyílt - hozzáférést szorgalmazó általános stratégiákkal (policy típusú dokumentumokkal) vagy a már ezekből levezetett operatív jellegű módszertani dokumentumokkal. Az alábbi táblázatban az is megfigyelhető, hogy a nagyobb nemzetközi szervezeteken felül számos új kezdeményezésre is érdemes odafigyelni, így pl. a 2011-ben létrejött Nyílt Kormányzati Együttműködésre, vagy a teljesen civil alapon szerveződő *Open Knowledge Foundation*, illetőleg a *Sunlight Foundation* módszertani iránymutatásaira.

Stratégiai jelentőségű nemzetközi módszertani kezdeményezések:

Szervezet	Stratégiai dokumentum	Portál
ENSZ (UNPAN, DPADM, UNDESA)	<ul style="list-style-type: none"> A lakosság érdekét szolgáló nyílt kormányzati adatokra vonatkozó Iránymutatás (<i>Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement - OGDCE, 2013</i>) 	www.unpan.org/DPADM
OECD	<ul style="list-style-type: none"> OECD Nyílt kormányzati adat projekt (<i>Open Government Data (OGD) Project</i>) OECD Nyílt kormányzási adatok index (<i>OURdata Index on Open Government Data</i>) 	www.oecd.org/gov/public-innovation/open-government-data.htm
Világbank (WB)	<ul style="list-style-type: none"> Nyílt adat eszköztár (<i>Open Data Toolkit</i>) 	opendatatoolkit.worldbank.org
G8 Csoport	<ul style="list-style-type: none"> G8 Nyílt Adat Karta (<i>Open Data Charter, 2013</i>) 	www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/
Open Government Partnership (OGP)	<ul style="list-style-type: none"> Nyílt kormányzás útmutató (<i>Open Government Guide, 2012</i>) 	opengovguide.com
Európai Unió	<ul style="list-style-type: none"> Nyílt adat stratégia COM(2011) 882 Adatközpontú gazdaság stratégia (<i>big data</i>) COM(2014) 442 Adatértéklánc stratégia Horizont 2020 Kutatási Keret-program (<i>open data, big data</i>) Digitális Menetrend Pillar I: Digital Single Market, Action 3: Open up public data resources for re-use Pillar I: Digital Single Market, 	open-data.europa.eu epsi.eu

	Action 107: Proposals to strengthen the data industry in Europe <ul style="list-style-type: none"> ▪ The Open Data Hub of the European Union 	
World Wide Web Consortium	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nyílt kormányzati adatok közzététele (<i>Publishing Open Government Data, 2009</i>) 	www.w3.org/TR/gov-data
Open Knowledge Foundation (UK)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nyílt Adat Kézikönyv (<i>Open Data Handbook, 2013</i>) 	dataportals.org (431 db nyílt adatportál)
Sunlight Foundation (USA)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nyílt adatpolitika iránymutatás (<i>Open Data Policy Guidelines, 2014</i>) ▪ A nyílt adatok 10 alapelve (<i>The 10 Principles for Open Data, 2010</i>) 	sunlightfoundation.com

A fenti multinacionális kezdeményezések ellenére az elmúlt évtizedben az egyes országok jellemzően azért saját megoldásokat is kidolgoztak az adatok előállításának, valamint a közcélú, illetőleg az államon túli adathasznosító tevékenységeik koordinálására. Ennek eredményei az egyes országok kormányainak különböző stratégiai dokumentumaiban, valamint a közadatok nyílt hozzáférését biztosító nemzeti nyíltadat-portálokban határozhatók meg. Az alábbi táblázatban gyors áttekintést adunk az érdekesebb nemzeti megoldásokról.

Nemzeti kezdeményezések:

Ország	Stratégiai dokumentum	Nyíladat-portál
USA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Open Data Policy ▪ Open Government Initiative ▪ Big Data R&D Initiative ▪ Executive Order -- Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information ▪ Second Open Government National Action Plan for the United States of America 	data.gov
Kanada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Open Data Action Plan 	data.gc.ca
Ausztrália	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Big Data Strategy ▪ Open Data Policy (NSW), ▪ Action Plan to Advance Open 	data.gov.au

	<p>Data (SA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaration of Open Government ▪ APS Big Data Strategy 2013 ▪ Australian Public Service ICT Strategy 2012 - 2015 ▪ Advancing Australia as a Digital Economy: An Update to the National Digital Economy Strategy (Communications) 2013 ▪ The Coalition's Plan for the Digital Economy & e-Government (2013) 	
Új-Zéland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Open Government Information and Data Programme 	data.govt.nz
Japán	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Open Government Data Strategy 	www.data.go.jp
Egyesült Királyság	<ul style="list-style-type: none"> ▪ White Book on Open Data ▪ Open Government Partnership UK National Action Plan 2013 to 2015 ▪ Department for Transport Open Data Strategy Refresh, Department for Work and Pensions Open Data Strategy Refresh, December 2013, Draft DEFRA Open Data Strategy v2, Home Office Open Data Strategy, Cabinet Office Open Data Strategy 	data.gov.uk
Holland Királyság	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Netherlands Action Plan Open Government Partnership.pdf ▪ Dataportaal van de Nederlandse overheid 	www.data.overheid.nl
Svájc	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OGD Strategy Schweiz 	egovernment.ch
Németország	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 	data.gov.de
Szingapúr	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Open Data Initiative 	data.gov.sg
Dánia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Good basic data for everyone - a driver for growth and 	data.digitaliser.dk

	<ul style="list-style-type: none"> efficiency Open Data Innovation Strategy (ODIS) OGP Action Plan 	
Észtország	<ul style="list-style-type: none"> Estonia OGP Action Estonian Government Agreement on Open Data 	opendata.riik.ee
Franciaország	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action national pour la France/France, First Action Plan, 2015-17 (OGP) La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques 	data.gouv.fr/fr
Írország	<ul style="list-style-type: none"> Draft National Action Plan Ireland 2014 - 2016 Foundation Document for the development of the Public Service Open Data Strategy és Open Data Technical Framework 	data.gov.ie
Lengyelország	<ul style="list-style-type: none"> Efficient State 2020 	open-data.org.pl
Szlovákia	<ul style="list-style-type: none"> OGP Action plan Slovakia 	data.gov.sk
Norvégia	<ul style="list-style-type: none"> Norway's second Action Plan on Open Government Partnership (OGP) Digitizing Public Sector Services : Norwegian eGovernment Program 	data.norge.no
Olaszország	<ul style="list-style-type: none"> OGP Action Plan Italiano Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico - 2014 Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico 2014 Linee guida sull'interoperabilità attraverso i Linked Open Data Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti 	dati.gov.it

	amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici	
Svédország	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Swedish OGP Action Plan ▪ Guidance on re-use from the eGovernment Delegation (in Swedish) 	oppndata.se
Szlovénia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategy on IT and electronic services development and connection of official records - SREP ▪ Slovenian National Interoperability Framework and Open Data Portal (NIO) 	nio.gov.si/nio/vstopna.nio?lang=en

A fentiekből látható, hogy a világ fejlett országaiban már több éve magától értetődő az adatpolitikai - különösen pedig a nyílt hozzáférésű adatokkal kapcsolatos - kormányzati policy típusú dokumentumok léte, sőt, ezek alapján olyan nyíltadat-portálok létrehozása, amelyeken keresztül a közadatok közvetlenül és egyszerűen hozzáférhetőek.

A fenti országok között sokak számára meglepetés lehet Moldova vagy Ghána szerepeltetése. Ezekről az országokról azt kell tudni, hogy az elmúlt években jelentős világbanki támogatást kaptak nyílt kormányzati platformok kialakítására. A Fehér könyv szempontjából ugyanakkor fontosabbak az európai uniós tagállamok, melyek vonatkozásában kifejezetten adatpolitikai vonatkozású szupranacionális stratégiák is születtek. Utóbbiakat a következő alfejezetben ismertetjük.

2.5.2. Európai stratégiák

A Fehér könyv európai uniós stratégiai környezetét az alábbi szakpolitikai és stratégiai dokumentumok határozzák meg:

- Európa 2020 Stratégia (2010-2020)
- Európai Digitális Menetrend (2010-2020),
- Digitális Egységes Piac Stratégia (2015-2016),
- E-közigazgatási Cselekvési Terv (2011-2015),
- Európai Unió Nyíltadat Stratégiája (2011-2020)
- Európai Adatközpontú Gazdaság Stratégia (2012-2020)
- Európai Adatértéklánc Stratégia
- EU Versenyképességi Program (2010-2020),
- Magyarország Partnerségi Megállapodása az Európai Bizottsággal (2014-2020);

Európa 2020 Stratégia

Az Európai Unió minden valószínűség szerint az 1994. évi ún. Bangemann-jelentés¹⁰² közzétételét követően szembesült valójában az információs kor kihívásaival. Ez a dokumentum tíz területen konkrét tetteket és intézkedéseket javasolt az információs társadalom feltételeinek megteremtése érdekében. A beavatkozási területek között akkoriban a távmunka bevezetésének gondolata terjedt el a legjobban, azonban fontos kiemelni, hogy harmadik beavatkozási területként egyetemek és kutatóközpontok adathálózatainak fejlesztése jelent meg, úgy mint „Európa szellemi erejének hálózatai..”.

Az egyetemek és kutatóközpontok szélessávú hálózati összeköttetésének megoldásával párhuzamosan a tagállamok elektronikus közigazgatási rendszerei közötti együttműködések ösztönzése érdekében az Európai Bizottság 1995-ben indította útjára a tagállami közigazgatási szervek közötti adatcserére irányuló közösségi kezdeményezést (*Interchange of Data Between Administrations - IDA*), melynek I. és II. üteme 2004. év végéig tartott. Az IDA I-II programot az európai lakosok és vállalkozások e-ügyintézési szolgáltatási igényeire fókuszáló IDABC kezdeményezés (*Pan-European eGovernment services to public administrations, businesses and citizens - IDABC*)¹⁰³ váltotta fel, mely 2009-ig - az Európai Interoperabilitási Keretrendszer¹⁰⁴ elfogadásáig - tartott.

Az 1990-es évekbeli első kísérleti programokhoz képest jelentős hangsúlybeli változást hozott a portugál elnökség idején a 2000. június csúcson elfogadott tízéves Lisszaboni Stratégia, amely azt a célt tűzte ki az Európai Unió elé, hogy az Európai Uniót “a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává kell tenni 2010-re, mely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tisztéletben tartását biztosítva”.

A 2000 és 2010 közötti időszakra szóló nagy európai uniós stratégiában tehát kezdettől kiemelt szerep jutott az infokommunikációs technológiáknak és az innovációnak. Ennek megfelelően a Lisszaboni Stratégia keretében készültek el az Európai Unió első információs társadalmi - és ezen belül e-közigazgatási - stratégiai dokumentumai: a 2000 és 2002 közötti időre szóló „eEurope 2002”, a 2003 és 2005 közötti időre szóló „eEurope 2005”, valamint a 2005 és 2010 között érvényes i2010 Stratégia. A nagy várakozások ellenére jelentős részben sikertelenül lezáruló Lisszaboni Stratégiát az Európa 2020 stratégia követte.

¹⁰² Az ún. Bangemann-jelentést a német Martin Bangemann által vezetett felső szintű szakértői bizottság készítette el az Európai Tanács 1994. júniusi korfui ülésére. „Európa és a Globális Információs Társadalom - Ajánlások az Európai Tanácsnak” című dokumentum megfogalmazta a globális információs társadalomban betöltendő európai szerep megvalósításához teljesítendő célokat és a szükséges eszközöket.

¹⁰³ Ld.: *Decision 2004/387/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on the interoperable delivery of pan-European eGovernment services to public administrations, businesses and citizens (IDABC)* [Official Journal L 144 of 30 April 2004].

¹⁰⁴ European Interoperability Framework: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>

Az Európa 2020 Stratégia¹⁰⁵ az Európai Unió 10 évre szóló növekedési stratégiája, amely - a 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válság leküzdésén túl - a 2010-es Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott európai uniós növekedési modell hiányosságait hivatott orvosolni az intelligensebb, fenntarthatóbb és inkluzívabb növekedés feltételeinek megteremtésével. Az Európa 2020 Stratégia ennek érdekében öt olyan kulcsfontosságú célt határozott meg, amelyet 2020-ig közösségi szinten teljesíteni kell:

1. *Foglalkoztatás*: biztosítani kell, hogy a 20-64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
2. *Kutatás és fejlesztés*: az EU GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni.
3. *Éghajlatváltozás/energia*: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). Emellett a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni és az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.
4. *Oktatás*: a lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni. Emellett el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
5. *Szegénység/társadalmi kirekesztés*: legalább 20 millióval csökkenteni kell azok számát, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Az Európa 2020 Stratégia sikerességéhez a tagállamoknak meg kell szüntetniük a verseny és a munkahelyteremtés elé tornyosuló akadályokat, és ennek érdekében össze kell hangolniuk törekvéseiket egymással és az Európai Bizottsággal. Az Európa 2020 Stratégia végrehajtása ezért 2010 és 2020 között egy új irányítási struktúrára, illetve eljárásrendre támaszkodik, melyek között kiemelendő az európai szemeszter és a gazdaságpolitikai koordináció éves ciklusa.¹⁰⁶

Az Európa 2020 Stratégia a fenti célok teljesítése érdekében hét kiemelt, zászlóshajó kezdeményezést fogalmazott meg az alábbiak szerint:

1. Európai Digitális Menetrend
2. Innovatív Unió

¹⁰⁵ „EURÓPA 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” - az Európai Bizottság közleménye, COM/2010/2020 Brüsszel, 2010.03.03.

¹⁰⁶ Az európai szemeszter során az Európai Bizottság és a Tanács uniós szintű szakpolitikai iránymutatásokat fogalmaz meg, melyet követően a tagállamok reformok végrehajtására kötelezik el magukat. Ezt követően az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásokat dolgoz ki, amelyeket a tagállami vezetők a legmagasabb szinten, azaz az Európai Tanácsban hagynak jóvá. Az ajánlásokra egyfajta válaszként a tagállamok középtávú (3-4 éves) nemzeti reformprogramokat (*National Reform Program - NRP*) dolgoznak ki, amelyeket az aktualizált konvergencia programokkal együtt küldenek meg az Európai Bizottságnak észrevételezésre. Fontos kritérium, hogy a tagállamoknak saját szakpolitikáik kidolgozása, továbbá éves költségvetéseik elkészítése során figyelembe kell venniük ezeket a dokumentumokat.

3. Mozgásban az ifjúság
4. Erőforrás-hatékony Európa
5. Iparpolitikai a globalizáció korában
6. Új készségek és munkahelyek menetrendje
7. Szegénység elleni európai platform

A fent felsoroltak közül a Fehér könyv különösen az Európai Digitális Menetrend elnevezésű uniós kezdeményezéshez kapcsolódik.

Digitális Menetrend, Digitális Egységes Piac Stratégia

Az Európai Bizottság a 2010 és 2020 között időszakra vonatkozó közösségi elképzelések között a Digitális Menetrend (Digital Agenda) című dokumentumban - az alábbi hét pillér mentén - határozta meg információs társadalmi kihívásokra adható európai válaszokat:

- I. Digitális Egységes Piac (*Digital Single Market - DSM*)
- II. Interoperabilitás és standardok
- III. Bizalom és biztonság
- IV. Gyors és ultragyors internetelés (*Broadband Europe, 30 Mbit/sec*)
- V. Kutatás és innováció
- VI. Digitális írástudás, e-befogadás

A fentiek közül három pillér is szorosan kapcsolódik az adatpolitikai kérdésekhez. A fenti I. pillérre kidolgozott - 2015. május 6-án elfogadott - *Digitális Egységes Piac Stratégia*¹⁰⁷ célja, hogy a határokon átnyúló digitális szolgáltatásnyújtás előtti valamennyi - infrastrukturális, jogi és adminisztratív - akadályozó tényezőt felszámolja. A stratégia maga is három pillérre épül fel, melyek közül az 1. pillér keretében az Európai Bizottság jobb hozzáférést kíván biztosítani a fogyasztóknak az online termékekhez és szolgáltatásokhoz, amely érdekében az akadályok gyors lebontására szólít fel - húzódjon az az online és offline világ, vagy épp az egyes tagállamok között. Az ennek érdekében megfogalmazott intézkedések közül a 4-es számú a digitális tartalmakhoz való jobb hozzáférést szorgalmazza - egyebek mellett egy egységes európai szerzői jogi keretrendszer megteremtésével.

A DSM Stratégia 2. pillére a személyes adatok védelmére és az egységes adatszolgáltató platformok szükségességére hívja fel a figyelmet, míg 3. pillére az európai digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálására irányul. A stratégia ebben a pillérben konkrétan az „adatgazdaság” (*data economy*) építésére szólít fel, melynek érdekében beruházásokat tart szükségesnek az IKT infrastruktúrákba és technológiákba az olyan területeken, mint a kutatás-fejlesztés, a felhő alapú számítástechnika és a nagy adathalmazok (*big data*).

¹⁰⁷ Ld.: Európai digitális egységes piaci stratégia - COM(2015) 192 final
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=HU>)

Mindezek révén növelni lehet az EU-s országok ipari versenyképességét, úgyszintén a közszolgáltatások minőségét.

Az *adatgazdaság* előmozdítása érdekében az Európai Bizottság 2016-ban várhatóan egy „Szabad adatáramlás” (*Free flow of data*) kezdeményezést fog javasolni, melynek célja minden személyes adatvédelmen túli, szükségtelen akadály elhárítása. A kezdeményezés várhatóan olyan kérdéseket fog tárgyalni, mint

- az adatok feletti tulajdonszerzés kérdése,
- interoperabilitás,
- B2B (*Business to Business*), B2C (*Business to Consumer*), illetve M2M (*Machine to Machine*) típusú adathozzáférések,
- a közadatokhoz való hozzáférés bátorítása az innováció ösztönzése érdekében.

Az Európai Bizottság a Digitális Egységes Piac megvalósítása érdekében több olyan konkrét intézkedést nevesít, amely közvetlenül is adatpolitikai vonatkozású. Ilyenek az alábbiak:

- az adatok újrahasznosítása érdekében a közadatok nyilvános elérhetőségének biztosítása (*Action 3: Open up public data resources for re-use*);¹⁰⁸
- javaslatok kidolgozása az európai adatipar megerősítése érdekében (*Action 107: Proposals to strengthen the data industry in Europe*)¹⁰⁹

A Digitális Menetrend II. *Interoperabilitás és standardok* elnevezésű pillére keretében az Európai Bizottság olyan kezdeményezéseket támogat, amelyek elősegítik a hardverek, szoftverek, adatbázisok és a különféle elektronikus szolgáltatások zökkenőmentes együttműködését. Az Európai Bizottság nyilvánvaló módon az interoperabilitás és a standardizálás eszközeivel kíván hozzájárulni a versenyképesség további növeléséhez. Ennek érdekében - ahogyan az a Digitális Egységes Piac Stratégiában is már szerepel - az Európai Unió a következő években várhatóan ki fogja szélesíteni a 2010-ben elfogadott Európai Interoperabilitási Keretrendszert.¹¹⁰

A Digitális Menetrend III. *Bizalom és biztonság* elnevezésű pillére keretében az EU a kiberbűnözés - a rosszindulatú szoftverek és az online csalások - elleni fellépést koordinálja. Ennek a Fehér könyv kapcsán abból a szempontból van jelentősége, hogy idetartoznak a személyes adatok védelmével kapcsolatos intézkedések.

Az Európa 2020 Stratégiába és a Digitális Menetrendbe ágyazottan végezetül feltétlenül említést kell tenni még az alábbi európai bizottsági kezdeményezésekről:

¹⁰⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-3-open-public-data-resources-re-use>

¹⁰⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-107-proposals-strengthen-data-industry-europe>

¹¹⁰ Ld.: European Interoperability Framework:
<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>

- Az Európai Unió *Nyílt Kormányzás (Open Government)* kezdeményezése: elsődleges mozgatója a korrupció megelőzése, ugyanakkor az átlátható és tiszta üzleti környezet biztosításával összefüggésben számos ponton kapcsolódik a közadatok nyílt hozzáféréseinek kérdéséhez.
- A *Horizon 2020* Kutatási Keretprogramon belül két intézkedés is szorosan kapcsolódik az adatpolitikai területhez
 - az ICT-15-2014 kiírás keretében nyílt adatokkal (*open data*) és nagy adathalmazokkal (*big data*) kapcsolatban lehetett;
 - az ICT-16-2015 kiírás keretében nagy adathalmazokkal (*big data*) kapcsolatban lehet innovációs fejlesztési javaslatokat lehet benyújtani.
- Kiemelt EU-s projektek:
 - *Kapcsolt Nyíltadat Projekt (Linked Open Data - LOD2 Project)*: 2010 szeptembertől 2014-ig tartott és a szemantikus web kialakításával kívánt közös platformot kialakítani az adatcserékhez és adatintegrációkhoz;
 - *LAPSI Projekt 2.0*: céljai szerint egy olyan hálózat kialakítására irányul, amely alkalmas arra, hogy Európában a legfőbb hivatkozási ponttá váljon a magas szintű szakpolitikai dokumentumok, illetve jogszabálytervezetek egyeztetése, illetve társadalmi véleményezése megvitatása során - beleértve különösen a közsféra-információk (PSI) újrahasznosítását;¹¹¹
 - *OpenAIRE Projekt*: a 2009 decemberben indult fejlesztésben 25 EU tagállamból vesznek részt partnerek annak érdekében, hogy egy nyílt hozzáférésű kutatási információs adatbázishoz teremtsenek infrastruktúrát;
 - *ISA kezdeményezés*: melynek keretében szemantikus interoperabilitási megoldásokkal próbálják a nyílt kormányzati adatok elérését segítő egységes metaadat leírásokat európai szintre emelni.

E-közigazgatási Cselekvési Terv (2011-2015)

A fentebb már részletesebben bemutatott Digitális Menetrendhez kapcsolódóan az Európai Bizottság a 2011-2015 közötti időszakra egy rövidtávú e-közigazgatási akciótervet (*e-Government Action Plan*) is elfogadott, amely négy prioritás köré szervezi az egyes intézkedéseket, és amelynek prioritásai közül az I. és a IV. - az alábbiakban olvasható módon - ugyancsak szoros összefüggésben áll adatpolitikai kérdésekkel:

- I. a „*felhasználók felvértéze*” prioritás keretében szerepel a felhasználói igényeknek megfelelő szolgáltatások kialakítása, a *közadatok újrahasznosítása(!)*, az *átláthatóság javítása*, valamint a *társadalmi és gazdasági partnerek fejlesztéseibe történő bevonása*;

¹¹¹ Ld.: <http://www.lapsi-project.eu/about>

- II. a „*belső piac*” prioritás keretében a vállalkozások számára nyújtott közbeszerzési (PEPPOL) és határon átnyúló ügyintézési szolgáltatásokra (SPOCS), valamint az EU polgárok személyes mobilitását segítő alkalmazásokra fókuszál az Európai Bizottság;
- III. a „*tagállami igazgatások hatékonysága és eredményessége*” prioritás keretében a szervezeti folyamatok fejlesztése, az adminisztratív költségek csökkentése és a „zöld kormányzat” megvalósítása került középpontba;
- IV. Az utolsó „*e-közigazgatási előfeltételek biztosítása*” prioritás keretében a nyílt forráskódú alkalmazásokkal, az interoperabilitással, az innovatív kormányzással és olyan kulcstényezőkkel foglalkoznak a tagállamok, mint az elektronikus azonosítás (eID).

A cselekvési tervvel az Európai Bizottság célja annak elérése, hogy a nemzeti és uniós politikai intézkedések a lehető legnagyobb mértékben kiegészítsék egymást. Emellett a hagyományos e-közigazgatásról való átállást kívánják támogatni olyan új, nyílt, rugalmas és együttműködésen alapuló akadálymentes e-közigazgatási szolgáltatásokra, amelyek helyi, regionális, nemzeti és európai szinten segítenek bevonni a lakosságot és a vállalkozásokat a politika alakításába.

Európai Nyíltadat Stratégia

Az Európai Bizottság 2011. december 12-én fogadta el az EU Tanács a Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága felé címzett COM(2011) 882 számú - „Nyílt adatok - avagy az innováció a növekedés és az átlátható kormányzás motorja” - című közleményét. A címből nem egyértelműen következik, hogy ez a 13 oldalas dokumentum az Európai Unió jelenlegi Nyíltadat Stratégiája.

A bevezetőben az EU Digitális Menetrend részeként aposztrofált dokumentum visszahivatkozik az Európa 2020 Stratégiára, amikor deklarálja, hogy a legfontosabb stratégiai cél, hogy „Európa gazdasága egy magas és tartós növekedési pályára álljon”. Ehhez ugyanakkor „Európának meg kell erősítenie saját innovációs potenciálját, illetőleg erőforrásait a lehető legmegfelelőbben kell felhasználnia”. Ahogyan pedig a dokumentum leszögezi, „az egyik ilyen erőforráscsoportot a közadatok jelentik” - „tehát mindazon információk, melyeket a közfeladatot ellátó szervek az Európai Unión belül előállítanak, gyűjtenek vagy pénzért megszereznek.”¹¹²

Az EU stratégiai megközelítésében „az adat innovációs valuta”, avagy „friss vér a tudásalapú gazdasági vérkeringésben”¹¹³, melyek körében csak a kormányzati szervek által elérhetővé

¹¹² Ld. bevezetés: COM(2011) 882 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” (2011.12.12.)

(Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-882-HU-F1-1.Pdf>)

¹¹³ Ld.: Digital Britain Report (2009). (forrás:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228844/7650.pdf)

tett közadatok hasznosítása körülbelül 140 Mrd eurónyi közvetlen, illetőleg közvetett hasznot termelhet évente az EU 27 tagállamának gazdaságában (amely a teljes magyar GDP mintegy 130%-a).

A Stratégia rövid helyzetelemzés és a várható trendek ismertetése után három területen foglalja össze az európai uniós intézmények teendőit. Ennek értelmében

- egyéges keretrendszert kell elfogadni az adat-újrahasznosításra - beleértve az EU-s jogszabályi, valamint az ennél „puhább” szabályozási (pl. ajánlások) és a szakpolitikai intézkedéseket;
- gondoskodni kell pénzügyi eszközök előteremtéséről kutatás-fejlesztési és innovációs, valamint infrastruktúra-fejlesztési programokra;
- javítani, „facilitálni” kell a koordinációt a szerzett tapasztalatok tagállamok közötti megosztása tekintetében.

Az EU Nyíltadat Stratégiája végül a fentiek érdekében kulcsbeavatkozásokat és ez utóbbiak mérését segítő indikátorokat határoz meg, melyek közül a legfontosabbak a következők:

- a PSI-irányelv megújítása (2011 végéig);
- az adat-újrahasznosítás kiterjesztése az Európai Bizottságon túli, további EU-s intézményekre;
- az adathozzáférés kinyitása az uniós ágazati típusú szabályozásokban és szakpolitikai kezdeményezésekben;
- európai uniós nyíltadat-portál létrehozása, melyen hozzáférhetők az Európai Bizottság és a tagállamok közadatai (2012-ig);
- páneurópai adatportál elindítása mindennemű európai adatkészlethez való hozzáférés biztosítása érdekében (2013-ig);
- az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközön (*Connecting Europe Facility, CEF*) keresztül a nyílt adatok áramlásához szükséges európai e-szolgáltatási infrastruktúra társfinanszírozása;
- nyílt hozzáférésű adatokkal kapcsolatos pilot projektek beillesztése, szerepük növelése a Horizon 2020, FP7 és CIP Keretprogramokon belül;
- nyíltadat-versenyek szervezése és az ezzel foglalkozó vállalkozások számára a tőkéhez való hozzáférés javítása.

A stratégia megvalósításával szembeni egyik - Magyarország szempontjából pedig különösen fontos - elvárás (indikátor), hogy a tagállamok 2013 elejéig előbb megfogalmazzák, majd megkezdjék saját nyílt (köz)adatpolitikájuk megvalósítását. Ennél is komolyabb vállalás, hogy 2015-ig az elérhető és strukturált tagállami közadatoknak az egyharmada kereshetővé válik a pán-európai adatportálon keresztül; és talán a legambiciózusabb célja a dokumentumnak, hogy a PSI-irányelv módosítását követő harmadik év (2017) végére az adat-

újrahasznosításból származó bevételek uniós szinten érik el az évi 100 Mrd eurót (valamivel kevesebb, mint Magyarország éves GDP-je).

Európai Adatközpontú Gazdaság Stratégia

Az Európai Bizottság 2014. július 2-án fogadta el az EU Parlament, a Tanács, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága felé címzett COM(2014) 442 számú - „Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé” - című közleményét. A címből nem egyértelműen következik, hogy ez a 14 oldalas dokumentum az Európai Unió jelenlegi Big Data Stratégiája.

A dokumentum megállapítja, hogy „a digitális adatok, a számítástechnika és az automatizálás új ipari forradalmának vagyunk tanúi. Az emberi tevékenységek, az ipari folyamatok és a kutatás mind soha nem látott mértékű adatgyűjtéssel és adatfeldolgozással jár, egyúttal új termékeket és szolgáltatásokat, valamint új üzleti folyamatokat és tudományos módszereket teremt.” Hozzáteszi, hogy az így létrejövő hatalmas és összetett adatkészleteket - azaz „óriási méretű adathalmazokat” (*big data*) - nehéz a jelenlegi adatkezelési eszközökkel és módszerekkel feldolgozni. Ráadásul, „az európai digitális gazdaság az Egyesült Államokhoz képest lassan reagál az adatforradalomra, és nem rendelkezik hasonló iparági kapacitással”.

A stratégia megállapítja, hogy a jövőbeni tudásalapú gazdaság és társadalom főszereplői az adatok lesznek. A prosperáló adatközpontú gazdasághoz emellett szükség lesz jó minőségű, megbízható és kölcsönösen átjárható adatkészletekre és az alapvető infrastruktúrákra.

A stratégiai dokumentum a 4. fejezetben fogalmazza meg a jövő adatközpontú gazdaságának megteremtését ösztönző cselekvési tervet, melynek főbb pontjai a következők.

1.) Közösségépítés:

- egy adatokkal foglalkozó európai köz-magán társulás (PPP),
- digitális vállalkozások és a nyílt hozzáférésű adatok inkubátorral történő támogatása,
- kompetenciaközpontok európai hálózatának létrehozása,
- adatpiac-megfigyelési eszköz létrehozása, melynek célja az európai adatpiac méretének és a piacot jellemző tendenciáknak a mérése,
- az ágazati kutatási és innovációs prioritások meghatározása, amelyek a legtöbb hasznot hozhatják.

2.) A keretfeltételek kialakítása:

- a nyíltadat-politika előmozdítása, melynek érdekében a Bizottság iránymutatásokat készít az adat-újrahasznosításhoz kapcsolódóan javasolt egységes engedélyekre, adatkészletekre és díjakra,
- adatkezelési eszközök és mérési módszerek fejlesztése,
- új, nyílt szabványok támogatása,

- az informatikai felhő elfogadtatása az Európai Számítási Felhő Partnerség (ECP) létrehozásával,
- elektronikus infrastruktúrák és a nagy teljesítményű számítástechnika támogatása,
- nagy mennyiségű adat kezelésére szolgáló hálózatok (széles sáv/5G) fejlesztése,
- a dolgok/tárgyak internetének (IoT) fejlesztése,
- az adatfeldolgozó létesítmények, regionális adatközpontok és alapvető infrastruktúrák összekapcsolásával nyilvános, összekapcsolt hálózatok kialakítása,
- személyes adatok védelme és fogyasztóvédelem,
- adatbányászatot, szövegbányászatot érintő innováció,
- biztonság: az óriási méretű adathalmazokhoz kapcsolódó biztonsági kockázatok megvizsgálása,
- konzultáció az adatok tulajdonjogához és az adatszolgáltatási felelősséghez kapcsolódó sajátos kérdésekre vonatkozó iránymutatás szükségességéről.

Európai Adatértéklánc-stratégia

Az Európai Unió Adatértéklánc-stratégiája (*A European strategy on the data value chain*)¹¹⁴ a Községek 2011-es Nyíltadat Stratégiáján,¹¹⁵ valamint a tudományos kutatási információkhoz való jobb hozzáférésről szóló EU bizottsági közleményen¹¹⁶ alapszik, illetőleg kiegészíti azokat. Magát az Adat-értéklánc Stratégiát az Európai Digitális Menetrendért felelős *Nellie Kroes*, EU bizottsági alelnök mutatta be a nyilvánosság előtt, 2013 novemberében.¹¹⁷

A stratégiai kezdeményezés alapvető célja egy koherens európai adat-ökoszisztéma életre hívása, mely összehozza a nagy szoftvergyártó vállalatokat, a kis- és középvállalkozásokat, az adatintenzív gazdasági és kormányzati szektorokat, az akadémiai kutatóintézeteket és a tőkebefektetőket. Az Adatértéklánc-stratégia az adatokban rejlő értékek maximális kinyerése és gazdasági növekedésbe fordítása érdekében egy keretrendszert kíván felállítani, amely a szükséges kompetenciák, infrastruktúrák, interoperabilitási standardok, nem utolsósorban pedig a támogató szakpolitikai és jogszabályi környezet összessége.

A fentiekből kiindulva a stratégiai dokumentum fő célkitűzései közötti szerepel az adatok mind hatékonyabb hasznosítása az állami döntéshozatalban, a gazdasági szférában az adatipari *start up* vállalkozások számának fokozatos növelése, ezáltal az adatipari bevételek növelése, valamint hogy Európában az adatiparhoz köthető munkahelyek száma 2017-re megközelítse a negyedmilliót.

¹¹⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-thriving-data-driven-economy>

¹¹⁵ Ld. fentebb: Az Európai Bizottság COM(2011) 882 sz. közleményét.

¹¹⁶ Ld.: az Európai Bizottság COM(2012) 401 számú közleményét a tudományos információkhoz való jobb hozzáférésről és az állami kutatási beruházások hasznainak növeléséről.

¹¹⁷ A dokumentum kidolgozásának magyar vonatkozása is van: Az Európai Bizottság Kommunikációs Hálózatokért, Tartalomért és Technológiáért felelős Főigazgatóságán (DG CNECT) az Adat-értékláncért (*Data Value Chain*) felelős részleg vezetője Dr. Nagy-Rothengass Márta.

A stratégia az adatvezérelt innováció jelentőségét emeli ki, és szorosan kapcsolódik a tudományos kutatás és fejlesztési területeken alkalmazható *big data* technológiák gyakorlati alkalmazásának kérdéseire, lehetőségeire. Ebben a törekvésében különösen a gazdasági szektorok közötti, nyelveken és határokon átnyúló kezdeményezéseket támogat. A stratégia egyik eredményeként 2014. október 13-án egy európai uniós szintű „köz-magán együttműködés” (*Public-Private Partnership - PPP*) indult meg a Szoftveres és Szolgáltatási Kezdeményezések Európai Hálózatának (*Networked European Software and Services Initiative - NESSI*) javaslatára, az érintett partnerek (*stakeholders*) által közösen aláírt „Adatérték” együttműködési megállapodással. A 2015. év elején elindult együttműködés keretében az Európai Unió 2020-ig 500 millió eurót, míg multinacionális vállalatok és európai kutatóintézetek további 2 milliárd eurót invesztálnak be az európai adatipar megerősítésére, valamint annak érdekében, hogy Európa a globális adatverseny élére állhasson.

Az együttműködéssel szembeni elvárás, hogy az európai állami, vállalati és akadémiai kutatási ráfordítások immár a legújabb *big data* kutatás-fejlesztési elképzelések támogatására összpontosuljanak, és így elsősorban az energetikai szektorban, a gépgyártásban és az egészségiparban olyan szolgáltatásokat tegyenek lehetővé, mint a személyre szabott gyógyászat, élelmiszeripari logisztika vagy a jövőkutatás. A PPP együttműködés saját stratégiai és kutatási menetrendjét követve eleinte az európai Horizon 2020-as támogatásokon épül fel, majd piaci forrásokat is bevonva - a remények szerint - egészen az adatvezérelt gazdaságig tör utat.

Európai Versenyképességi Program

Az Európai Bizottság 2014-2020 közötti időszakra szóló Versenyképességi Programjának¹¹⁸ alábbi felsorolt prioritásai között - a jobb üzleti környezet részeként - az állami adminisztrációval kapcsolatos tevékenységek is megfogalmazódnak:

- a makrogazdasági stabilitás erősítése,
- a kiszámítható közpénzügyi intézményrendszer megteremtése,
- az állami adminisztráció terheinek és kockázatainak csökkentése,
- a vállalkozások tőkebevonási képességének javítása,
- a foglalkoztatást ösztönző gazdasági környezet megteremtése.

Partnerségi Megállapodás az Európai Bizottsággal

A Magyarország Kormánya 2014.09.11-én írta alá az Európai Bizottsággal a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodást. Ennek értelmében Magyarország jogosulttá vált 21 494 347 627 euró (+15% magyar társfinanszírozás = 24,7 Mrd euró = 7.588 Mrd Ft) összegű fejlesztési forrás lehívására a Partnerségi Megállapodásban meghatározott operatív

¹¹⁸ Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő program (2014-2020) létrehozásáról COM(2011) 834 final

programok (OP) szerinti célokra, a megállapodás indikatív költségvetési táblájában meghatározott forrásmegosztást követve.

Az Európa 2020 Stratégiában megfogalmazott beavatkozási területeket meglehetősen pontosan követő Partnerségi Megállapodásban közigazgatás-fejlesztési szempontból a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), valamint az ahhoz rendelt mintegy 245,5 Mrd Ft nagyságú európai uniós támogatási összeg lényeges a Fehér könyv szempontjából, mivel a KÖFOP 1. számú - adminisztratív terhek csökkentését célzó - prioritása biztosíthat fedezetet az e dokumentumban meghatározott fejlesztések megvalósításához.

2.5.3. Hazai stratégiák

A Fehér könyv európai uniós stratégiai környezetét az alábbi szakpolitikai és stratégiai dokumentumok határozzák meg:

- Nemzeti Együttműködés Programja (2010-)
- Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK 2014-2030)
- Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010-2014)
- Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011-2014)
- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014-2020)
- Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól
- Digitális Nemzet Fejlesztési Program (2014-2018)
- Digitális Jólét Programja (2016-2018)
- Irinyi Terv - az újraiparosítás stratégiája (2016-2018)
- Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia
- Aktuális e-közigazgatási feladatterv (2014-2015)
- Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020)
- Nemzeti Reformprogram (2015-2020)
- Széchenyi 2020 Program (KÖFOP 2014-2020)
- Nemzeti Korruptióellenes Program (2015-2018)
- Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) keretében teendő vállalásairól szóló akciótervek I-II. (2013-2016)
- Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (2014-2020)

Nemzeti Együttműködés Programja

Az Országgyűlés a 27/2010. (V. 29.) OGY határozatban döntött a miniszterelnök megválasztásáról és egyúttal - Nemzeti Együttműködés Program elnevezéssel - a Kormány programjának elfogadásáról. Az ezt követően felálló Nemzeti Ügyek Kormányának tagjai a Nemzeti Együttműködés Programjában meghatározott társadalom- és gazdaságpolitikai

irányok mentén valósítják meg a tárcájuk felelősségi körébe tartozó szakmai programokat, illetve a kitűzött ágazati fejlesztési feladatokat. A Nemzeti Együttműködés Programjának nincs rögzített időhorizontja, ezért az abban foglalt célok a 2014 és 2018 közötti kormányciklusra is érvényesek.

A fentiekből következik, hogy a Fehér könyv tervezését és végrehajtását a Nemzeti Együttműködés Programjában meghatározott kormányzati politikákhoz, valamint a 2014 és 2018 közötti kormányciklusban elfogadott kormányzati stratégiai programokhoz szükséges illeszteni.

Az aktuális kormánypolitika az állam működésével kapcsolatos elvárásokat érték oldalról megközelítve, alapelvyszerűen fogalmazza meg a „közjó” szolgálatának szükségességét és ehhez mérten a „jó állam” létrehozásának célját. A „jó állam” a társadalmiság képviselője és alapvetően az emberekért van, ami miatt fontos feladatként jelentkezik „az állam megfelelő, észszerű és hatékony működtetése”. Ahogy a Kormányprogram is fogalmaz „*Az elmúlt évek válságaiban éppen azok az országok vallottak kudarcot, amelyekben az állam nem hatékony, akadályoz, gátat szab.*”. A Kormányprogramban is kinyilvánított módon, a *Nemzeti Ügyek Kormánya helyre kívánja állítani a magyar állam tekintélyét, amely miatt „Közigazgatási rendszerét az észszerűség útjára tereli és újra a közjó szolgálatába állítja”, emellett „a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terheket határozott lépésekkel mérsékli”*.¹¹⁹

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK 2014-2030)

Az Országgyűlés az 1/2014. (I. 3.) OGY határozatban fogadta el a „Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió” elnevezésű, hosszú távú nemzeti stratégiai dokumentumot (a továbbiakban: OFTK).

Magyarországon jelenleg ez a legkomplexebb és legmagasabb szintű - az Országgyűlés által elfogadott, legitim, hosszú távú - stratégiai tervdokumentum, mely megfelel a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben meghatározott feltételeknek. Az OFTK „az ország társadalmi, gazdasági, valamint ágazati és területi fejlesztési szükségleteiből kiindulva egy hosszú távú jövőképet, valamint fejlesztéspolitikai célokat és elveket határoz meg. Ezek alapján kijelöli a 2014-2020-as fejlesztési időszak nemzeti, szakpolitikai súlypontjait is.”. Az OFTK eredendően a 2014 és 2020 közötti uniós fejlesztési ciklus szakpolitikai megalapozásául készült, ebből következően gyakorlatilag az összes ágazat tekintetében kiinduló pontként szolgál a tekintetben, hogy Magyarország hová fejlődjön 2030-ra.

Az OFTK-ban meghatározott ún. nemzeti jövőkép értelmében „Magyarország 2030-ban Kelet-Közép-Európa egyik vezető gazdasági és szellemi központja lesz, lakosságának biztonságos

¹¹⁹ Nemzeti Együttműködés Programja: II. fejezet, „A nemzeti együttműködés rendszere, Új Társadalmi Szerződés”, 13. o.

megélhetést biztosító, az erőforrások fenntartható használatára épülő versenyképes gazdasággal, azzal összefüggésben gyarapodó népességgel, megerősödött közösségekkel, javuló életminőséggel és környezeti állapottal.”. Az OFTK közigazgatás-fejlesztési szempontból lényeges eleme, hogy a „Népesedési fordulat, egészséges és megújuló társadalom” pillér keretében a minőségi szolgáltatások nyújtására képes és biztonságos „jó államot” állítja középpontba.¹²⁰

A mindenkori kormányprogramon és az OFTK-n túl a Fehér könyv stratégiai környezetének elemzésekor ezt követően a magyarországi stratégiai dokumentumok viszonylag jól sorba állíthatók abból a szempontból, hogy mindig megkülönböztethetünk egy generális infokommunikációs stratégiát, valamint egy specializáltabb közigazgatás-fejlesztési stratégiát.

- A 2010 utáni időszak generális infokommunikációs stratégiai tervdokumentuma a Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010-2014) volt, míg a közigazgatásra specializált fejlesztési stratégiai dokumentum a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011-2014) volt.
- A 2014 utáni időszak generális infokommunikációs stratégiai tervdokumentuma a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkoztatott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS), míg a közigazgatásra specializált, középtávú stratégiai tervdokumentum a Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020), mely „Államreform II.” néven is ismert.

Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010-2014)

A Nemzeti Együttműködés Kormánya által a 2010-2014 közötti időszakra megfogalmazott Digitális Megújulás Cselekvési Terv¹²¹ az államba vetett bizalom helyreállításáról, valamint a biztonság és a közhitelesség megerősítéséről szóló fejezetében (3.3.2) - a Hatékonyan és biztonságosan működő, szolgáltató államról szóló 3. fő célkitűzése körében - fogalmazza meg célként a nemzeti adatvagyon hatékony felhasználását (3.3.2.1. pont).

A Digitális Megújulás Cselekvési Terv jelentősége, hogy - többek között - értelmezte a *nemzeti adatvagyon* fogalmát, amelynek kezelése tehát „nem pusztán kormányzati belső működést érint, hiszen a nemzeti adatvagyon jelentős részét nem is a kormányzat állítja elő”. „A nemzeti adatvagyon nem azonos a kormányzat által kezelt adatokkal, annál sokkal bővebb. Ugyanakkor nem minden a kormányzat által kezelt adat és információ része a nemzeti adatvagyonnak.”.

¹²⁰ Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (90. oldal).

¹²¹ Ld.: Digitális Megújulás Cselekvési Terv, 66. o. (Forrás: http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/data/cms2089529/Digitalis_Megujulas_Cselekvesi_Terv.pdf) A Digitális Megújulás Cselekvési Terv a Kormány infokommunikációs helyzetértékelését, jövőképét, és cselekvési tervét bemutató dokumentum volt, mely 4 akcióterv mentén összesen 83 konkrét akciójavaslatot tartalmazott.

Az öt évvel ezelőtti stratégiai dokumentum kiterjesztő értelmezésében tehát mindazok az adatok és információk a nemzeti adatvagyon elemeit képezik, amelyek a társadalom, a gazdaság, az állam működéséhez, a nemzethez és annak kultúrájához tartoznak. Mint a stratégiai dokumentum megfogalmazza, „a nemzeti adatvagyon alapvető fontosságú, a nemzet talán legfőbb kincse” (...) „...ennek birtokában működik az állam, a társadalom és a gazdaság” (...) „...ez az adatvagyon őrzi a nemzet kultúráját, ezen alapszik a nemzeti identitás, a nemzeti egység. „A nemzeti adatvagyon nélkül, mint nemzet, nyomtalanul eltűnnénk a föld színéről, hiszen csak annyiban maradunk meg a történelemben, amennyit mások feljegyeztek rólunk.”. „A nemzeti adatvagyon az, amelynek birtokában újra teremthető a nemzetállam (pl. egy kataklizma után).”.

Az előző kormányciklus elején elkészült Digitális Megújulás Cselekvési Terv tehát már 2010-ben is fontos intézkedésként fogalmazta meg „a nemzeti adat- és információs vagyon elemeinek definiálását”, „az adatgazdák kijelölését”, valamint „az egyes adatvagyon elemek közhitelességének és koherenciájának megteremtését”. Sajnálatos módon a cselekvési program számos végre nem hajtott eleméhez hasonlóan e célok megvalósítása is háttérbe szorult az elmúlt években.

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011-2014)

A 2011. június 10-én nyilvánosságra hozott Magyary Program¹²² elsősorban a jogalkotás, a kormányzati szakpolitika-alkotás és a stratégiai tervezés oldaláról jutott adatpolitikai szempontból lényeges megfogalmazásokra. Mint fogalmaz, „a stratégiai tervezésben komoly szerepet játszó minisztériumokra hárul az a feladat, hogy elvégezzék az intézkedések és a célok megvalósulásának, a jogszabályok hatásainak rendszeres nyomon követését és értékelését. A minisztériumi szintről érkezett adatokat egy központi rendszerbe összevezetve egyrészt kormányzati szintű információs adatbázisok kialakítására, másrészről pedig döntés-előkészítési és stratégiai elemzésekre nyílik lehetőség.

A fentiek alapján a Magyary Program célként tűzte ki a minisztériumok éves munkaterveinek, akcióterveinek és jelentéseinek egységes módszertan alapján történő kidolgozását, az ágazati és intézményi indikátorok központi monitoringrendszerének kidolgozását és működtetését, valamint a minisztériumi adatgyűjtések, adatbázisok rendszerének felmérését és fejlesztését. Az így keletkező információk visszacsatolása az érintett szervezetek felé az elképzelések szerint biztosította volna a későbbi jogalkotási, tervezési feladatok végrehajtása során a korábbinál megalapozottabb, megbízhatóbb és eredményesebb közigazgatási tevékenységet.

A Magyary Program ezen túlmenően - bár az 1. számú átfogó célként fogalmazta meg az elektronikus közigazgatás kiterjesztését - a továbbiakban a közadatok tekintetében már nem foglalt állást.

¹²² Ld. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) - „A Haza üdvére és a köz szolgálatában” (forrás: <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgas-fejlesztési-Program.pdf>)

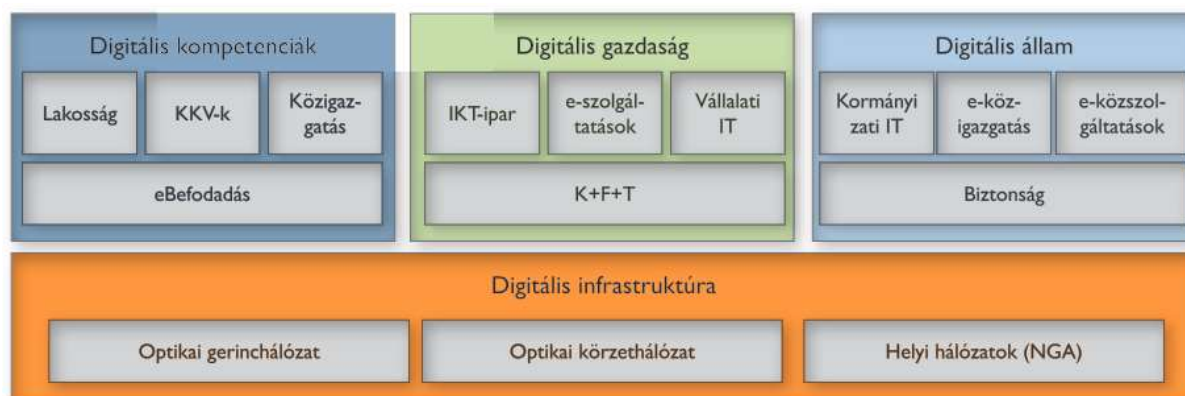
Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014-2020)

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiáról szóló 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozat mellékleteként csatolt középtávú szakpolitikai stratégiai tervdokumentum 4 pillér mentén határozza meg a Kormány IKT területet érintő szakpolitikai és stratégiai fejlesztési elképzeléseit:

1. A *Digitális infrastruktúra* pillérben a magyarországi szélessávú internet hálózat kiépítése szerepel, ezen belül a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) fejlesztése;
2. A *Digitális kompetenciák* pillérben a lakosság, a kis- és középvállalkozások és a közigazgatásban dolgozók digitális kompetenciáink a fejlesztése szerepel, amely során horizontális követelményként lett meghatározva az *e-befogadás*;
3. A *Digitális gazdaság* pillérben az infokommunikációs iparágat, az elektronikus szolgáltatások piacát, valamint a vállalati informatikai rendszereket érintő fejlesztések kerültek összefoglalásra, amely során horizontális követelményt a *kutatás-fejlesztés és innováció* jelent.
4. A *Digitális állam* pillérben a kormányzati informatikai rendszerek fejlesztése, valamint az e-közigazgatás és az elektronikus közszolgáltatások kialakítása szerepel, amely során horizontális követelményként szerepel az informatikai *biztonság* feltételeinek biztosítása

A NIS átfogó stratégiai célja „a digitális ökoszisztéma kiegyensúlyozott fejlődésének biztosításával az infokommunikációs eszközök és szolgáltatások pozitív versenyképességi, növekedési, foglalkoztatási és esélyegyenlőségi hatásainak biztosítása”. Ezen belül a digitális állam pillér körében átfogó célként határozza meg, hogy „a kormányzat és a közigazgatás működését stabil és biztonságos informatikai háttér támogassa, amely lehetővé teszi a közigazgatás belső folyamatainak, illetve a lakosságot és vállalkozásokat célzó közigazgatási szolgáltatásoknak a nagyarányú elektronizálását, továbbá az állami érdekkörbe tartozó információk és tartalmak széles körű digitalizációját és nyilvános hozzáférhetővé tételét”.

A „digitális állam” pillér a korábbiakhoz képest nagyobb hangsúlyt fektet az elektronikus közszolgáltatásokra, így célként határozza meg a stabil és biztonságos kormányzati IT háttér létrehozását és üzembiztos működtetését, az elektronikus közigazgatás fejlesztésének folytatását, valamint az online elérhető szolgáltatások körének teljessé tételét.



8. ábra: A NIS célrendszere

A NIS a 2014 és 2020 közötti strukturális és kohéziós alap támogatások szakpolitikai megalapozásául szolgál, így Széchenyi 2020 programban megfogalmazott Gazdasági és Innovációs Operatív Program (GINOP) IKT tárgyú, 3. számú prioritásának, valamint a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) alátámasztásának is tekintendő. A négy pillér alatt meghatározott konkrét intézkedésekben a Kormánynak az Európa 2020 Stratégiából levezetett saját vállalásai jelennek meg.

A NIS a „digitális állam” pillér célrendszerén belül célként határozza meg, hogy folytatódjék az elektronikus közigazgatás fejlesztése, és váljon teljessé (ahol az gazdaságos) az online elérhető szolgáltatások köre. Ennek érdekében a NIS feladatként irányozza elő a következőket:

- 2016-ra jöjjön létre az interoperabilitás megvalósítását támogató szabályozási környezet;
- 2020-ra az adatbázisok szintjén valósuljon meg a jelentősebb állami nyilvántartások közötti interoperabilitás;
- 2020-ra legyen papírmentes a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a.

Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiának mint középtávú nemzeti stratégiának a megvalósítására adott garanciaként az Európai Bizottság egy Zöld Könyv elfogadásáról állapodott meg a magyar kormánnyal 2013 végén. A „Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól” című akcióterv elfogadásáról szóló 1851/2014. (XII. 30.) Korm. határozat a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában megfogalmazott stratégiai fejlesztéseket bontja le program, illetőleg projekt szintig. A Zöld Könyv tartalma szerint már alkalmas volt a 2014 és 2020 közötti uniós támogatások felhasználási területeinek előzetes megjelenítésére.

A dokumentum a Digitális Állammal összefüggésben - egyebek mellett - az alábbi intézkedéseket sorolja fel a 4. pillérben:

- az államigazgatási belső folyamatokat és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai háttér biztosító új, modern, extrém energiahatékonyságú és nagybiztonságú informatikai Adatközpont létesítése;
- államigazgatási belső folyamatokat támogató informatikai rendszerek, központi kormányzati informatikai (pl. gazdasági támogató, személyügyi, dokumentumkezelő) és felhőalapú állami informatikai szolgáltatások fejlesztése;
- ágazati intézményrendszerek belső és külső folyamatainak informatizálása;
- a területi közigazgatás működését, belső folyamatait támogató informatikai háttér fejlesztése (Kormányhivatalok, járási hivatalok, kormányablakok);
- a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok papírmentessé tételének ösztönzése, támogatása;
- a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (szeüsz) bevezetéséhez szükséges háttérfejlesztések összehangolása;
- önkormányzati informatikai fejlesztések;
- az infokommunikációs technológiák átjárhatóságával kapcsolatos jogszabályi háttér biztosítása, széles körben elterjedt szabványok alkalmazására vonatkozó előírások és ajánlások rendszerének kialakítása, interoperabilitás biztosítása;
- a biztonságos e-hitelesítési rendszerek határokon átnyúló elismerésével és interoperabilitásával kapcsolatos jogi keretek megteremtése;
- az állami nyilvántartások és elektronikus azonosítás korszerűsítése, elektronikus szolgáltatások nyújtására alkalmas személyazonosítás és személyi azonosító okmány feltételeinek megteremtése;
- *az adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítése, adattisztítási folyamatok elvégzése, a biztonságos adatcsere lehetőségének biztosítása, az adatvédelem további erősítése;*
- a lakosságnak és a vállalkozásoknak nyújtott közigazgatási szolgáltatások elektronizálása, az állam által kötelezően nyújtandó, illetve piaci alapon is elérhető szeüsz-ök rendszerének kialakítása;
- az elsődlegesen elektronikusan intézhető ügyek körének meghatározása és a teljes átállás menetrendjének kialakítása.

Digitális Nemzet Fejlesztési Program (2014-2018)

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában (NIS 2014-2020) és az Európa 2020 Stratégiában meghatározott tagállami vállalások megvalósítására a Kormány 2014-ben egy nagyszabású programot indított el, melynek pilotja a Nyíregyházi járásban valósul meg. A „Digitális Nemzet Fejlesztési Program” megvalósításáról szóló 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozat értelmében egyidejűleg kerül sor a hálózati infrastruktúra fejlesztésére, a lakossági és

vállalkozói digitális kompetenciák fejlesztésére, valamint a közigazgatási ügyintézési szolgáltatások fejlesztésére.

Digitális Jólét Programja (2016-2018)

Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján 2015 utolsó napjaiban megszületett a Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat. A program részben a korábbi stratégiák, programok, részben a konzultáció során érkezett felvetések alapján összefoglalja mindazon szükséges intézkedéseket, amelyek megvalósítása révén a magyarok állampolgárok a digitális átalakulás folyamatának nyertesei lehetnek. Szerepelnek köztük a közadatok széleskörű újrahasznosítását célzó intézkedések is.

Irinyi Terv - az újraiparosítás stratégiája (2016-2018)

A Kormány által 2016 elején elfogadott nemzeti iparfejlesztési stratégia (Irinyi-terv) határozott lépéseket kíván tenni a nemzeti összterméken belül az iparból származó bevételek további növelése érdekében, sőt deklarált célja, hogy „néhány éven belül Magyarország legyen az az EU-tagállam, ahol a bruttó nemzeti összterméken belül a legnagyobb szeletet az ipari termelés adja.” Mindehhez az ipari szektor teljesítményének tovább növelésére van szükség, melynek fontos előfeltétele, hogy a magyarországi képzőrendszerek az elkövetkező években is megfelelő számú és minőségű szakembert tudjanak kibocsátani. Különösen fontos ez a jármű- és elektronikai ipar, a logisztika, valamint a digitális technológia és az egészséggazdaság területén. Ennek hiányában Magyarország nem fogja tudni a földrajzi helyzetéből fakadó versenyelőnyét kihasználni, és a régió meghatározó gazdasági szereplői más országok lesznek

Az Irinyi Terv egyik pillére az új, illetve digitális technológiák alkalmazása, míg 6. sz. kiemelt területként szerepel benn az IKT-szektor fejlesztése, az adatok hasznosításának kérdése és a nemzeti adatipar létrehozása direkt módon ugyanakkor nem szerepel benne.

Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia

A Kormány a 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozatban hagyta jóvá Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiáját. A dokumentum deklarálja, hogy Magyarország a kibertér védelmével összefüggő feladatok ellátását felelősséggel vállalja és a magyar kibertér, mint a gazdasági és társadalmi élet meghatározó pillérét szabad, biztonságos és innovatív környezetté kívánja alakítani. A megelőzésre épülő hatékony védelmi intézkedések útján elsődleges cél a kibertérben jelentkező és a kibertérből érkező fenyegetések és az ezzel járó kockázatok kezelése, az ehhez szükséges kormányzati koordináció és eszköztár erősítése. A stratégia a teendők között határozza meg az alábbiakat:

- a magyar kibertér biztonságaért felelős kormányzati szervezetek számbavétele és koordinációja, a hatékony együttműködés kialakítása;

- a magyar kibertér biztonságáért felelős civil, gazdasági és tudományos szervezetek számbavétele és az intézményes keretek között folyó együttműködés kialakítása;
- a létfontosságú információs infrastruktúrák és vagyonelemek, illetve a *nemzeti adatvagyon* számbavétele és védelmének biztosítása;
- a kiberbiztonsági szempontok érvényesítése az állami műszaki fejlesztési feladatok, valamint a kormányzati információs rendszerek fejlesztésével és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátása során.

Aktuális e-közigazgatási feladatterv (2014-2015)

A Kormány a 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozatban az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokat foglalta össze, melyek közül stratégiai szempontból fontos kiemelni a következőket:

- a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát követően egy új finanszírozási és szervezeti modell megalkotását és egy e-közigazgatási keretrendszerre vonatkozó javaslat megfogalmazását;
- az elektronikus kártya bevezetését, amely az azonosításon felül további szolgáltatások (egészségügy, közlekedési, oktatási, stb.) igénybevételeinek alapja lehet;
- az önkormányzati alkalmazásközpont (ASP-központ) létrehozását és egész országra történő kiterjesztését;
- az ún. informatikai felhő megoldásokon alapuló Kormányzati Adatközpont (KAK) létrehozása, amely az állami nyilvántartások közötti adatcserét forradalmasíthatja.

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia¹²³ a Kormány 2020-ig érvényes közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit tartalmazza. A mindennapokban röviden csak „Államreform II.” néven hivatkozott dokumentum a 2011-ben elfogadott - 2012-ben és 2013-ban felülvizsgált - Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program folytatásaként értékelendő, és a szolgáltató állam megteremtését állítja középpontba.

A stratégia a Digitális Állam felépítése kapcsán (7.4. fejezet) két fő fejlesztési területet emel ki, amelyek „egymásra épülnek, ezért nem elválaszthatóak”. Az egyik az interoperabilitás biztosítása, valamint *az adatbázisok minőségének javítása és együttműködési képességének megteremtése* a közigazgatásban, a másik terület az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztése.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában képviselt kormányzati álláspont szerint nem szabad megfélekedezni a Digitális Állam azon elemeiről sem melyek az

¹²³ Ld.: A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II.16.) Korm. határozat, illetve annak melléklete.

állampolgárok, vállalkozások innovációs potenciáljára építve járulnak hozzá a közigazgatás versenyképességének növekedéséhez. A Stratégia ennek kapcsán kiemelt fejlesztési irányként határozza meg a nyílt adatok és a közadatok újrahasznosításának kérdését: „A nyílt adatok, a közadatok újrahasznosítása, a nagy adathalmazokban (big data) rejlő lehetőségek kiaknázása, a nemzeti-infrastruktúra kiépítése mind EU-s irányelvekben és stratégiákban megfogalmazott követelmények, melyeket jelen Stratégia is kiemelt fejlesztési irányoknak tekint.” (...) “Az ügyfélközpontú és állampolgár-közelű Digitális Állam kiépítése során törekedni kell olyan konkrét intézkedések megvalósítására, melyek e célok érvényesülését is szolgálják.”.¹²⁴

A fentiekhez képest a stratégia még egyértelműbb hivatkozást tartalmaz a közadatok hasznosítására a biztonságos működés feltételeinek biztosításáról szóló részben (7.4.2.2. pont). Ennek értelmében „az EU közadatok újrahasznosítását szabályozó irányelvnek teljes körű implementálása hazai kötelezettség, amely biztosítja a gyakorlatban is a közadatvagyon nyilvános hozzáférhetőségét, és átlátható viszonyokat teremt a közadatok újrahasznosításának piacain”.

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP 2014-2020)

Az elektronikus közigazgatási fejlesztések szempontjából 2014-2020 között a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) támogatásai lényegesek, mely szinte teljes egészben a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában (2014-2020) meghatározott középtávú közigazgatás-fejlesztési célokat tükrözi vissza.

A Kormány a 1423/2015. (VI. 25.) Korm. határozatban döntött a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) jóváhagyásáról és annak az Európai Bizottság számára - jóváhagyásra történő - benyújtásáról. A KÖFOP deklarált célja, hogy Magyarország a régió legversenyképesebb országa legyen, amelyben a versenyelőny elérésében kulcsszerepet kap a gazdaságélénkítés. A KÖFOP ehhez egyrészt az adminisztratív terhek csökkentésével, másrészt a szolgáltatási szemlélet és etikus közszolgálati működés megerősítésével kíván hozzájárulni. A KÖFOP ehhez 3 prioritási tengelyre tagozódik, melyből az első kettő ESZA finanszírozási háttérű és szakmai célokat szolgál, míg a 3. prioritás a program végrehajtásához szükséges tagállami funkciók finanszírozásához felhasználható technikai segítségnyújtási forrásokat biztosítja a Kohéziós Alapból.

A KÖFOP összesen 291 milliárd Ft támogatást tervez felhasználni, melyből az 1. prioritásra mintegy 180 milliárd Ft (az OP teljes keretének 62%-a), a 2. prioritásra 108,4 milliárd Ft (a teljes keret 37%-a), míg a 3. prioritásra 2,6 milliárd Ft (a teljes keret 0,9%-a) került allokálásra. Az 1. prioritás (adminisztratív terhek csökkentése) keretében a KÖFOP célja, hogy a közigazgatási folyamatok átfutási ideje, valamint a lakosság és a vállalkozások ezzel

¹²⁴ Ld. Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 93. o. (forrás: http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)

kapcsolatban megjelenő költségei is jelentősen csökkenjenek. Ennek érdekében az operatív program hangsúlyozza a közigazgatási folyamatok optimalizálásának és elektronizálásának, a különböző e-ügyintézési megoldások bevezetésének és a közigazgatási szervezettség javításának szükségességét. Ennek keretében csak olyan fejlesztések támogathatók, amelyek közvetlenül vagy közvetetten, de érzékelhető (pl. az átfutási idő rövidülésében, az ügyfél által csatolandó dokumentumok számának csökkentésében mérhető) hatással vannak az ügyfeleknél jelentkező adminisztratív terhek csökkentésére.

A 2. prioritás keretében a KÖFOP leszögezi, hogy a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítése a közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztésén és a közszolgáltatások színvonalának javításán keresztül teremthető meg. Ennek érdekében a támogatási időszakban e prioritás alatt első sorban a közszolgáltatásban dolgozó szakemberek kompetencia fejlesztése, életpályamodell kidolgozása, *folyamatok átláthatóságának növelése, információs adatbázisok integrálása* és ügyfélközpontúvá tétele nyerhet támogatást.

Nemzeti Reform Program

Az Európai Bizottság részéről a tagállamokkal szemben megfogalmazott elvárás, hogy az országok elköteleződjenek az Európa 2020 Stratégiában megfogalmazott célok mellett. Mivel azonban az egyes tagállamok más-más gazdasági helyzetben szembesülnek a jelenkor gazdasági és társadalmi kihívásaival, az Európai Bizottság elvárja, hogy az egyes országok középtávú, ún. nemzeti (tagállami) reform programokban határozzák meg a fenntartható növekedéshez és a foglalkoztatási szint javulásához vezető, országspecifikus fejlesztési céljaikat, illetve intézkedéseiket. Az Európai Bizottság által folyamatosan nyomon követett, továbbá a tagállamok által évente felülvizsgált nemzeti reformprogramokat a konvergencia programokkal együtt évente kell benyújtani a Bizottsághoz.

A Kormány által az Európai Bizottsághoz 2015. április 30-án benyújtott Nemzeti Reform Program 2015¹²⁵ összeállítása során Magyarország arra törekedett, hogy kövesse az Európai Bizottság által megfogalmazott tartalmi, szerkezeti és terjedelmi ajánlásokat. Ennek megfelelően a program legfontosabb törekvése azoknak a hosszú távú szerkezeti reformoknak a bemutatása, amelyek a gazdasági növekedés dinamizálását, a foglalkoztatás bővítését és az államadósság fenntartható szintre mérséklését szolgálják.

A Reformprogram az üzleti környezetről szóló III. 5. pontjában leszögezi, hogy „Magyarország az elmúlt időszakban komoly erőfeszítéseket tett az erős, szolgáltató, ügyfélbarát állam, és a versenyképes, a vállalkozó szellemet erősítő és a legálisan működő gazdasági szereplőket támogató szabályozási környezet kialakítása érdekében.”. A közigazgatás 2010-ben megkezdett átalakítása ugyanakkor azt a célt is szolgálja, hogy az ország képes legyen felvenni a versenyt az időközben fejlődési lehetőségekben hazánkat felülmúló térségbeli országokkal. Éppen ezért a Kormány felismerte, hogy „a

¹²⁵ Forrás: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_hungary_hu.pdf

közigazgatásnak elő kell segítenie a gazdaság versenyképességének javítását, a vidék és a főváros közötti társadalmi, fejlettségbeli különbségek csökkenését, és *olyan, a kor elvárásainak megfelelő szolgáltatásokat kell nyújtania, amelyek arányban állnak az állampolgárok által értük fizetett díjakkal*”.

A Nemzeti Reformprogram leszögezi, hogy az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit már kialakította a Kormány. „A szolgáltató állam koncepciójának megvalósításához ugyanakkor szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén. Ennek biztosítására készült el a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, mely az erre az időszakra tervezett közigazgatás-fejlesztési elképzeléseket helyezi stratégiai keretbe, törekedve arra, hogy elősegítse a magyar közigazgatás további megújítását, konszolidálását.”. A program egyebekben hangsúlyozza az elektronikus közbeszerzési rendszerek bevezetésének, valamint a 2015-2018 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Korruptióellenes Programban foglalt intézkedések végrehajtásának fontosságát.

Nemzeti Korruptióellenes Program (2015-2018)

A Kormány a Nemzeti Korruptióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló előterjesztés elfogadásával hagyta jóvá a 2015 és 2018 között irányadó Nemzeti Korruptióellenes Programot,¹²⁶ amely - az Európai Bizottság ösztönzésére - a KÖFOP 2. prioritásába is szervesen beépült (ld. „Kapacitásfejlesztés a korruptió esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”).

A Nemzeti Korruptióellenes Program lefekteti a korruptió elleni kormányzati cselekvés főbb alapelveit, a cselekvési irányok meghatározásához szükséges elvi-módszertani alapokat, kitér az általános célokat és kitér a kapcsolódási, lehatárolási kérdésekre. A helyzetértékelés keretében összefoglalja a korruptió elleni fellépés magyarországi fejlődését, a korruptió megelőzésére tett kormányzati intézkedéseket, korruptió elemzéseket, indexeket mutat be, foglalkozik a nemzetközi szervezetek megállapításaival, továbbá áttekinti a főbb nemzetközi antikorrupciós és integritás trendeket. Általános célja a közpénzekkel való gazdálkodás *átláthatóbbá tétele*, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, az oktatás és képzés kiterjesztése, a szemléletformálás, továbbá a hatékony korruptióellenes küzdelemhez szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer megteremtése; amely területekre vonatkozó intézkedésektől már középtávon a korruptióval szembeni szervezeti és egyéni ellenálló képesség erősödését várja.

A Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) keretében tett vállalásokról szóló akciótervek

¹²⁶ Ld. A Nemzeti Korruptióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja¹²⁷ 2012-ben előírta az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter számára, hogy tegyen előterjesztést az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam által 2011. szeptember 20-án aláírt, nyílt kormányzásról szóló nyilatkozathoz (*Open Government Declaration*) való csatlakozásra, továbbá, hogy hozza létre a nyilatkozathoz kapcsolódó intézkedések nyomon követésének rendszerét. Ez alapján a Kormány 2013. február 25-én hagyta jóvá Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló I. OGP Akciótervet.¹²⁸ Az ebben foglaltakat - a végrehajtás független szervezetek által történt kiértékelését követően - a Kormány 2015 tavaszán a II. OGP Akciótervben¹²⁹ vizsgálta felül.

Az I-II. OGP Akciótervben - jellemzően féléves határidőkkel - olyan feladatok szerepelnek, mint

- a költségvetési adatok nyilvánosságának javítása,
- a közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása,
- a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése,
- a helyi önkormányzati döntéshozatal nyilvánosságának biztosítása,
- különböző módszertani útmutatók kidolgozása, illetőleg fejlesztések megvalósítása az egyes szervezetekkel való kapcsolattartás, illetőleg a közszféra információihoz való hozzáférés javítása érdekében.

Ezen felül a II. Akcióterv 4. pontjában 2017. május 31-i határidővel szerepel, hogy „az online megismerhető központi költségvetési adatok közérthetőségét a grafikus megjelenítés színvonalasabbá tételével és az adatok naprakész elérhetőségét biztosító további intézkedésekkel kell javítani”. Emellett 6. számú intézkedésként - 2016. június 30-i határidővel - szerepel, hogy „a közérdekű adatok önálló, proaktív közzétételében is egyértelmű támpontot nyújtó, információszabadsággal kapcsolatos e-learning képzést kell kialakítani és biztosítani az államigazgatási és önkormányzati szervek továbbképzési programjában”.

Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia

A stratégia az egész ország számára jelöli ki azon irányokat, amelyek mentén 2020-ig a kutatás-fejlesztést és innovációt várhatóan a leginkább fenntartható módon, a legnagyobb társadalmi nyereséggel és a legjobb anyagi hasznosulás ígéretével lehet támogatni. A tervdokumentum az infokommunikációs technológiákat és szolgáltatásokat mint horizontális,

¹²⁷ Ld.: 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról.

¹²⁸ Ld.: 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról.

¹²⁹ Ld.: 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015-2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről.

minden ágazati prioritást átfogó prioritást emeli ki. Megoldásai, alkalmazásai között számos adatintenzív technológiát emel ki (big data, adatbányászat, 3D térinformatika, smart city stb.), amely alkalmazásának alapfeltétele a szükséges adatok biztosítása.

2.6 Szabályozási környezet

Nemzeti adatpolitikánk megfogalmazásakor szabályozási keretként - esetenként korlátként - elsősorban az európai uniós normákat, illetve a közösségi intézmények által az elmúlt mintegy másfél évtizedben kibocsátott stratégiai dokumentumokat - közleményeket, iránymutatásokat, ajánlásokat - kell figyelembe venni, mert ugyan több éves lemaradással, de a magyar jogalkotás is egyértelműen ezt a szakmai irányvonalat követi. Adatpolitikai szempontból az Európai Uniót kívüli nemzetközi szervezetek működése ugyanakkor már kevésbé jelentős, mivel akár az OECD vagy az ENSZ ezen a területen - egyelőre még - nem fogadott el nemzetközi egyezményeket. (A nemzetközi szervezetek témába vágó stratégiai jelentőségű dokumentumait az előző alfejezetben már ismertettük.)

A fentiekre figyelemmel ebben az alfejezetben az *európai uniós* és a *magyar* szabályozási környezetet ismertetjük.

2.6.1. Európai szabályozási környezet

A korábban már említett 1994-es *Bangemann*-jelentés egyik következményeként a 2000 és 2010 közötti időszakra szóló nagy európai uniós stratégiai tervdokumentumba - a Lisszaboni Stratégiába - markánsan beépült egy akkor meglehetősen újnak tűnő műszaki-technológiai megközelítés. Utóbbi kiemelt szerepet tulajdonított az egységes európai gazdasági téren belüli akadálymentes információáramlásnak, az ezt lehetővé tevő infrastruktúra-fejlesztéseknek, a folyamatos kutató-fejlesztő és innovációs tevékenységnek, valamint az infokommunikációs technológiák kiterjesztésének a termelés és a szolgáltatásnyújtás minden létező területére. Mindettől azt várták, hogy - a versenyképességi előnyeit az ezredfordulóra fokozatosan elvesztő - Európa ismét a világ élvonalába kerül a magas hozzáadott értékű termelésben, és így a gazdasági növekedésben, valamint a növekedés társadalmi és gazdasági fenntarthatóságának legfontosabb alapját képező munkahelyteremtésben.

A „növekedés” és „foglalkoztatás” átfogó európai céljai később a 2001-es göteborgi Európa-csúcson elfogadott Fenntarthatósági Stratégia eredményeként kiegészültek a (környezeti) „fenntarthatóság” átfogó céljával, majd a 2004-es hágai csúcs eredményeként a „szabadság, biztonság és jog” követelményeivel. E három fontos dokumentumra az elmúlt másfél évtizedben visszavehető az Európai Unió összes stratégiája és szakpolitikája.

A PSI-irányelv és módosítása

A PSI-irányelv is - a Lisszaboni Stratégiából levezetett célokat követve - azzal a céllal született meg, hogy megteremtse a közszférában keletkező információk gazdasági célú újrahasznosításának jogi kereteit. Az arra alkalmassá tett közadatok kereskedelmi felhasználásának megengedésével az Európai Bizottság célja az volt, hogy a digitális tartalom-előállítását ösztönözze, mivel így bizonyítottan gyorsan lehet munkahelyeket teremteni az európai kis- és középvállalkozásoknál. Az irányelv ennek érdekében első lépésben egységesíteni kívánta a közszféra információinak felhasználására vonatkozó eltérő tagállami szabályokat, továbbá el kívánta hárítani az akadályokat a közadatkészletek teljes gazdasági potenciáljának kiaknázása előtt.

Az irányelv meghatározza a szabályozás tárgyát és hatályát, a legfontosabb fogalmakat és adat-újrahasznosítási alapelveket (pl. diszkrimináció, ill. kizárólagosság tilalma), megfogalmazta az adat-újrahasznosítás folyamatát meghatározó generális eljárási szabályokat - a kérelem benyújtásra, elbírálásra, felhasználási szerződéskötésre, jogorvoslatra vonatkozó szabályokat -, továbbá a díjszámításra, díjfizetésre és a szolgáltatott adatok formátumára vonatkozó általános követelményeket. Az irányelvben a tagországok másfél évet kaptak arra, hogy 2005. július 1-ig hatályba léptessék azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek mindenben megfeleljenek.

Mint minden fontosabb európai uniós kezdeményezés esetében, a PSI-irányelv végén is rendelkezések születtek a végrehajtás nyomán követeséről és az irányelv időszakos felülvizsgálatáról. Ez alapján az Európai Bizottság egy külön PSI-munkacsoportban folyamatosan monitorozza a tagállami teljesítéseket, illetőleg közel 10 év elteltével előterjesztést tett a PSI-irányelv módosítására. Így született meg az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve,¹³⁰ mely a szerzett jogalkalmazási tapasztalatok hasznosításán felül az adat-újrahasznosítást kiterjesztette a kulturális közadatok körére is.

A módosított PSI-irányelv gazdaságfejlesztést ösztönző, fogalmi és eljárási rendszerező eredményei mellett - mint kötelező európai uniós jogi norma - éles határokat is szab a tagállami jogalkotásnak, valamint az egyes országokban kialakuló adathasznosítási gyakorlatnak. Ebből a szempontból érdekes az uniós szintű szabályozás tárgyi hatálya, amely értelmében a PSI-irányelvet nem kell alkalmazni az alábbi adat-újrahasznosítási esetekben:

- a) olyan közadatokra,¹³¹ „amelyek rendelkezésre bocsátása kívül esik az érintett közigazgatási szervek közfeladatain;”

130 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

¹³¹ Itt jegyezzük meg, hogy a PSI-irányelv magyar hivatalos fordítása - az irányelv értelmező rendelkezéseit követve - következetesen „dokumentum” kifejezéssel hivatkozik a közszféra által előállított információkra, adatokra és adatkészletekre. Később ugyanakkor az irányelv magyar jogba történő átültetésekor a jogalkotó már nem vezette be ezt a dokumentumfogalmat az adat-újrahasznosításról szóló törvénytervezetekbe, mivel addigra Magyarországon a jogrendszerben már elterjedt a „közadat” kifejezés, amely alatt tehát nem csak elemei adatokat, hanem nagyobb adathalmazokat (*data sheets*) is érteni kell. Jelen tanulmány a Fehér könyv egységes

Az irányelvnek ezt a mondatát a magyar közadat-újrahasznosítási törvény¹³² is átveszi, mely azonban a hazai gyakorlatban gyakori félreértések oka. Ezért itt jegyezzük meg, hogy a rendelkezés helyes értelme az, hogy a megkeresett közfeladatot ellátó szerv nem kötelezhető olyan adatok kiadására, amelyek előállítása nem az ő feladata, vagy ha feladatköri szabályozási okokból az adat nem lehet az ő kezelésében. Azaz - egy ismert mondással megvilágítva: „cipőt a cipőboltból” kell beszerezni.

- b) *„olyan közadatokra, amelyekben harmadik személyeknek szellemi tulajdonjoga áll fenn”;*

A szerzői jogi oltalom alatt álló adatok kizárását az újrahasznosításra kiadható adatok köréből nem kell magyarázni.

- c) olyan közadatokra, amelyekhez a hozzáférést a tagállami jogszabályok *„nemzetbiztonsági (állambiztonsági), honvédelmi, közbiztonsági”,* avagy statisztikai adatvédelmi, illetve kereskedelmi - üzleti, szakmai, társasági - titoktartási okokból zárják ki;
- d) közszolgálati műsorszolgáltatók (és alvállalkozói) birtokában lévő olyan közadatokra, amelyek *„közszolgálati műsorszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek;”*
- e) az oktatási és kutató intézmények, iskolák, felsőoktatási intézmények, valamint kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek kezelésében lévő közadatokra;

A kivétel indoka, hogy ezekre külön jogszabályok vonatkoznak.

- f) olyan közadatokra, amelyekhez a hozzáférés adatvédelmi okokból kizárt vagy korlátozott;

A kivétel indoka, hogy a személyes adatok védelmére és az információs jogok gyakorlására mind európai uniós, mind tagállami szinten külön jogszabályok vonatkoznak.

- g) a kizárólag logókat, címerpajzsokat és jelvényeket tartalmazó közadatokra.

A kivétel okaként itt az európai uniós védjegyoltalmi szabályozás határozható meg.

A PSI-irányelv fogalom meghatározásaiból kiemelendő továbbá, hogy *közadat („dokumentum”)* alatt bármilyen tartalom értendő, *„függetlenül az adathordozó formájától (papír vagy elektronikus forma, illetve hangi, képi vagy audiovizuális eszköz)”*, illetőleg közadatnak minősül *„minden ilyen tartalom bármely része”*.

Hasonlóan fontos a PSI-irányelvben a közadatok újrahasznosításának definíciója, amely az irányelv hiteles magyar fordításában még „további felhasználás”-ként szerepelt, de amely az irányelvet átültető törvényben már következetesen „újrahasznosítás”-ként jelenik meg - így

fogalomhasználata, valamint a további félreértések elkerülése érdekében következetesen a „közadat” vagy az „adatkészlet” kifejezést alkalmazza.

¹³² Ld.: Közadattv.

is nyomatékot adva annak, hogy itt a közszférába tartozó intézményeknek a közfeladatot ellátó tevékenységén túli hasznosításról van szó. Ez tehát nem más, mint „*a közigazgatási szervek közadatainak 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 közadatokat előállították*”.¹³³

Itt utalunk vissza az 1. fejezetben bevezetett elsődleges és másodlagos adathasznosítás fogalmaira. Itt nyer ugyanis értelmet, hogy adat-újrachasznosítás alatt a közfeladatot ellátó szervek elsődleges adathasznosításán túli - kereskedelmi, illetve egyéb nem közcélú - adatfelhasználását kell érteni.

Szintén fontos - és félreértésekre okot adó - rendelkezése az irányelv 2. cikkének, hogy az újrachasznosítás fogalmához még azt is hozzáfűzi, hogy „*a közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása keretében történő dokumentumcsere nem minősül további felhasználásnak*”. A fenti megjegyzéshez hasonlóan tehát ennek a mondatnak is az az értelme, hogy a PSI-irányelv alkalmazási területébe csak a közadatoknak a közcélú (elsődleges) felhasználásán túli, forprofit célú adathasznosítási esetek tartoznak, és az irányelv nem szabályozza le azt, hogy az egyes tagállamok közigazgatási szervei miként cserélik egymással a közszféra-információkat. Itt az Európai Bizottság vagy eleve nem kívánt abba beleavatkozni, hogy a tagállamok milyen szuverén, közigazgatáson belüli megoldásokat követnek, vagy azt feltételezte, hogy a tagállamok közigazgatásain belül a közszféra információi eleve szabadon áramolhatnak.

Végül a PSI-irányelv sokat idézett rendelkezése a gazdasági és kereskedelmi célokkal (másodlagosan) hasznosított adatokért fizetendő díjak számításával kapcsolatos. Az irányelv 6. cikke ugyanis a díjazásra vonatkozó elveknél úgy fogalmaz, hogy „*Díj szedése esetén a dokumentumok rendelkezésre bocsátásából és további felhasználásának engedélyezéséből eredő teljes bevétel egy észszerű nyereséghányaddal együtt sem haladhatja meg a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét*”. Ebből három dolog is következik:

- a) a „díj szedése esetén” fordulat azt jelenti, hogy az ingyenesség is opció, azaz az adat-újrachasznosítás ingyenességét a PSI-irányelv nem akarta eleve kizárni. (Sőt, ahol lehet, az EU Bizottság ez utóbbi, ingyenes gyakorlatra ösztönzi a tagállamokat, még akkor is, ha az ingyenesség kimondásához a 2013. évi irányelv-módosításkor még nem volt meg az ehhez szükséges többség.)
- b) a díjakat költségápon kell számolni, melyek ráadásul ún. határkölségeek, azaz a felszámítható díj a közadatok „gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének” költségeinél nem lehet magasabb.
- c) az érintett közigazgatási szervek a másodlagos adathasznosításra vonatkozó díjrendszerük felállításakor bizonyos esetekben - és észszerű határok között - realizálhatnak valamilyen nyereséget. Itt jegyezzük meg, hogy az Európai Unióban

¹³³ PSI-irányelv 2. cikk 4. pont („Fogalom meghatározások”)

az észszerű nyereséget iparáganként határozzák meg, amely - az Európai Bíróság precedensértékű ítéletei alapján - a meglehetősen profitábilis IKT-szektorban sem haladhatja meg a 8-10%-ot.¹³⁴

INSPIRE-irányelv

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrának (INSPIRE) a kialakításáról szóló, 2007/2/EK irányelve (a továbbiakban: INSPIRE-irányelv) 2007. május 15-én lépett hatályba.¹³⁵ Az INSPIRE-irányelv szabályozza valamennyi tagállamnál a környezet állapotára vonatkozó térinformatikai adatok hozzáférhetőségét. Azt, hogy pontosan milyen adatok kötelező szolgáltatásáról van szó, az INSPIRE-irányelv mellékletei határozzák meg (ld. pl. koordináta hivatkozási rendszerek, földrajzi nevek, címadatok, közlekedési hálózat, vízrajzi adatok, védett területek, felszínborítási, geológiai adatok, építményekre, földhasználatra, a környezet állapotára vonatkozó adatok, továbbá meteorológiai adatok).

Európa versenyképessége szempontjából elengedhetetlen, hogy az uniós tagállamok között egységes, interoperábilis téradatrendszerek alakuljanak ki, és ezekhez a megfelelő szolgáltatások társuljanak. Erre figyelemmel az INSPIRE-irányelv előírta a tagállamok számára a környezet állapotával kapcsolatos térinformatikai adatokat előállító szakterületeken fellelhető információk hozzáférhetőségének európai szinten is egységes biztosítását.

Az INSPIRE keretirányelv szabályozása értelmében az adatokat csak egyszer kell gyűjteni, és azon a szinten kell tárolni, ahol a tárolás a leghatékonyabban megoldható. Ezen felül a térbeli adatokat a kormányzat egy adott szintjén kell gyűjteni és az összes szinttel meg kell osztani azokat. A korábbi PSI-irányelvhez kapcsolódóan az INSPIRE-irányelv is leszögezi, hogy a térbeli adatoknak *olyan módon kell rendelkezésre állniuk, hogy azok ne hátráltassák a széles körű felhasználhatóságot*. Ezért biztosítani kell, hogy egyszerű legyen

- megtalálni, hogy mely térbeli adatok állnak rendelkezésre,
- ellenőrizni, hogy valóban arra az adatra van-e szükség,
- megismerni, hogy milyen feltételekkel lehet azt felhasználni.

Az INSPIRE-irányelvben szabályozott Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (maga az INSPIRE) egy több komponensből felépülő és fokozatosan bevezetésre kerülő rendszer, mely az alábbi komponensekből áll:

1. Metaadatok
2. Téradatkészletek és -szolgáltatások interoperabilitása

¹³⁴ Hogy a jogalkotó teljes biztonsággal ezen „észszerű” korlátok között maradjon, a 2015. évi XCVI. törvénnyel módosított Közadattv. a 15. §-ban legfeljebb 5%-os nyereséghányadot enged meg.

¹³⁵ Ld.: Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) (OJ L108/1, 14.3.2007.)

3. Hálózati szolgáltatások (keresés, betekintés, letöltés, transzformáció, felhasználás)
4. Adat- és szolgáltatásmegosztás (politika)
5. Monitoringgal és jelentéssel kapcsolatos koordinációk és lépések

A fentiek közül az első három komponens megadja a fejlesztési kötelezettségeket. Ezek szerint tehát a tagállamoknak metaadatbázist és hozzá tartozó keresési és betekintő szolgáltatást kell létrehozniuk. Emellett a meglévő téradatokat interoperábilissá kell tenni. (Ez különösen nehéz feladat, mivel Európa-szerte számos raszteres és vektoros térinformatikai rendszer létezik, eltérő adatkezelési szemlélettel, illetve fájlformátumokkal, amely mellett minden állam a saját vetületi rendszerét használja.) Ezt követően hálózati szolgáltatásokat kell létrehozni, amelyek - a kereshetőségen és megtekinthetőségen túl - biztosítják a letöltést, átalakítást, valamint az adat-újrachasznosítást (!). A 4. és 5. INSPIRE komponens biztosításáról a tagállami koordinációs feladatok körében az erre kijelölt szervezeteknek (minisztériumoknak) kell gondoskodniuk.

A keretirányelv alapján a tagállamokban 2009. május 15-ig le kellett zárulnia a jogszabályi harmonizációnak, mely Magyarország esetében - formailag - két ütemben megtörtént.¹³⁶ Az INSPIRE-irányelv létrehozott a tagállamok között egy monitorozásra is alkalmas információs hálózatot, amely mellett a tagállamoknak is létre kellett hozniuk a téradatok szolgáltatására alkalmas - az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) követelményeit is kielégítő - saját nemzeti téradat-infrastruktúrát.¹³⁷ A meglehetősen bonyolult szabályozási és informatikai rendszer egy külön ütemterv (INSPIRE Menetrend) mentén halad előre, mely 2020-ig tartalmaz előre meghatározott feladatokat, és amelyek teljesítése tekintetében Magyarország máris jelentős lemaradásba került. A menetrend ugyanis több olyan feladat végrehajtását írja elő (pl. metaadatok és metaadat-szolgáltatások, működő letöltési szolgáltatások létrehozása), amelynek már évek óta lejárt a határideje, de Magyarország vagy egyáltalán nem vagy csak hiányosan valósította meg azt.¹³⁸

Az EU adatvédelmi irányelve

Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-én fogadta el a 95/46/EK irányelvet¹³⁹ a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. A - 2016 május 24-én hatályon kívül helyezett - irányelv 1. cikkének

¹³⁶ Az első ütemben elfogadásra került a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosítása, mely tartalmazta az INSPIRE-irányelvvel kapcsolatos, általános rendelkezéseket. Egy második lépésben az irányelv további rendelkezéseinek átültetése a 241/2009. (X. 29.) Korm. rendeletben, valamint egy az 1176/2009. (X. 26.) Korm. határozatban történt meg.

¹³⁷ A Nemzeti Téradat-infrastruktúra (NTI) felállításával Magyarország mindeddig adós maradt, ezért a Korm. határozat 9. pontja 2015. szeptember 30-i határidővel hívta fel a földművelésügyi minisztert, hogy dolgozza ki az NTI megvalósításához szükséges feladatokat, határidőket, felelősöket és költségeket is tartalmazó intézkedési tervet.

¹³⁸ Az új uniós támogatási ciklus keretében indulnak csak el azok a projektek, amelyek ezeket a szolgáltatásokat remélhetőleg maradéktalanul megvalósítják.

¹³⁹ Ld.: az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (OJ L 281, 23.11.1995.)

értelmében „(1) A tagállamok megfelelően védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében.”. Továbbá (2) „...a tagállamok nem korlátozhatják és nem tilthatják a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását az (1) bekezdés értelmében biztosított védelemmel kapcsolatos indokok miatt”.

Az elmúlt évtizedekben számos alkalommal folyt vita arról, hogy vajon az egységes belső piac kialakítását akadályozó tényezők elhárítása, a tagállamok közötti szabad adatforgalom biztosítása és az egységes védelmi szint megteremtése a fontosabb szempont, avagy azt az egyes tagállamok szuverén joga eldönteni, hogy miként biztosítják polgáraiknak az irányelv által is megkövetelt magasabb védelmi szintet.

A fentiekre is figyelemmel az Európai Bizottság 2012-ben egy, az adatvédelem reformjára irányuló jogalkotási csomagot terjesztett elő, azzal a céllal, hogy naprakésszé tegye és korszerűsítse az 1995. évi uniós adatvédelmi irányelvet, különös tekintettel annak alapelveire. Mint ahogyan az a csomag indoklásában is szerepel: „Az adatvédelemre vonatkozó egységes és naprakész jogszabályok elengedhetetlenek ahhoz, hogy az Unió garantálni tudja a személyes adatok védelmére vonatkozó alapvető jog érvényesülését és a digitális gazdaság fejlődését, továbbá eredményesebben tudja felvenni a küzdelmet a nemzetközi bűnözéssel és terrorizmussal.”. Ennek megfelelően az új szabályozási csomag két jogalkotási javaslatot tartalmazott: egy általános adatvédelmi rendeletet és egy, a bűnüldözés céljából feldolgozott személyes adatok védelmére irányuló irányelvet. Utóbbi szorosan összefügg a terrorizmus elleni küzdelem jegyében az USA és az EU között 2001. szeptember 11. után megindult egyeztetési folyamattal.

Ezt követően az Európai Parlament 2014. márciusban fogadta el a jogalkotási csomagról első olvasatban kialakított álláspontját, majd a Tanács 2015. júniusban általános megközelítést fogadott el az új adatvédelmi rendeletről, mely alapján a Tanács megkezdte a tárgyalásokat az Európai Parlamenttel.¹⁴⁰ Utóbbi 2016. április 27-i plenáris ülésén elfogadta a 2016/679 EU rendeletet a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról és a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (*General Data Protection Regulation - GDPR*).¹⁴¹ Ugyancsak ekkor kelt az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről.¹⁴² A rendelet és az irányelv 2016 május 24-én lépett hatályba, és 2018 május 25-től közvetlenül alkalmazandó jogszabály lesz a tagállamokban.

¹⁴⁰ Ld.: <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/data-protection-reform/>

¹⁴¹ Ld.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

¹⁴² Ld.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=EN>

Egyéb szektorspecifikus európai uniós normák

Az alábbiakban röviden felsoroljuk azokat az európai uniós szakpolitikai kezdeményezéseket, amelyek bemutatását az európai uniós stratégiai környezet, illetőleg az adatpolitikával összefüggő, generális európai uniós szabályok bemutatáskor mindeddig mellőztünk.

- *COM(2007)56 és COM(2009)108 EU Bizottsági közlemények¹⁴³ a tudományos információkhoz való nyílt hozzáférésről, illetőleg az elektronikus tudományhoz szükséges IKT-infrastruktúrákról:* háttérükben egy, az európai uniós finanszírozással megvalósuló projektekben született tudományos publikációkhoz való nyílt hozzáférést lehetővé tevő európai uniós pilot áll.
- *COM(2008)886 EU Bizottsági közlemény¹⁴⁴ az intelligens közlekedési rendszerek (ITS) felállításáról szóló cselekvési tervről:* alapvető célja, hogy magán szolgáltatásnyújtók számára is hozzáférést biztosítson az utazási és a valós idejű (*real time*) közlekedési információkhoz.
- *223/2009/EK rendelet¹⁴⁵ az európai statisztikai tevékenységről és egyes szabályok hatályon kívül helyezéséről:* az Európai Unió új statisztikai „törvénye”, mely a statisztikai tevékenységet az Európai Unió szintjén szabályozza, valamint adatvédelemre vonatkozó szabályokat is tartalmaz. A tagállamok számára kötelező erővel határozza meg a közösségi statisztikai rendszert, illetve annak szereplőit és feladatait.
 - *Európai Statisztika gyakorlati kódexe (Code of Practice):* az európai statisztikai rendszer intézményei (Eurostat, nemzeti statisztikai hivatalok, a statisztikai rendszerhez tartozó más intézmények) számára 3 fő területen (intézmények, eljárások, termékek) határoz meg 15 követendő elvet. Az elvek között az első a statisztikai szervezetek függetlensége.
- *COM(2010)461 EU Bizottsági közlemény¹⁴⁶ a Tengerügyi Tudástár 2020 című zöld könyvről:* a célja - egyebek mellett - a tengerügyi adatok hozzáféréseinek és felhasználásának egyszerűbb és olcsóbb biztosítása.

¹⁴³ COM(2007)56 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on scientific information in the digital age: access, dissemination and preservation; COM(2009)108 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ICT infrastructures for e-Science

¹⁴⁴ COM(2008)886 Communication from the Commission on the Action Plan for the Deployment of Intelligent Transport Systems in Europe (16.12.2008.)

¹⁴⁵ 223/2009/EU Regulation of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities

¹⁴⁶ COM(2010)461 Commission Communication on Marine Knowledge 2020

- 2011/711/EU Bizottsági közlemény¹⁴⁷ a kulturális anyagok digitalizálásáról és megőrzéséről, valamint online elérhetőségének biztosításáról, továbbá COM(2014) 477 EU Bizottsági közlemény¹⁴⁸ az integrált európai kulturális örökségi megközelítésről: mindkét európai uniós dokumentumban megjelenik - egyebek mellett - az „Europeana”¹⁴⁹, azaz Európa digitális könyvtárának, online archívumának és múzeumának fejlesztése, annak szándékával, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsák a digitalizált kulturális anyagokhoz, illetőleg az azokhoz kapcsolódó metaadatokhoz.

2.6.2. Magyar szabályozási környezet

A nemzeti adatpolitika magyarországi szabályozási környezeteként részben az előző alfejezetben ismertetett európai uniós normák magyarországi jogharmonizációja eredményeként született jogszabályokat, részben pedig azokra az intézményekre megalkotott jogszabályokat kell figyelembe vennünk, melyeknek egyébként fontos szerepük lenne a nemzeti adat-ökoszisztémában.

2.6.2.1. A vonatkozó EU-s normák átültetésének hazai eredményei

Az alábbiakban a 2.6.1. fejezetben bemutatott európai uniós irányelvek alapján az elmúlt években folytatott magyarországi jogharmonizációs folyamat eredménytermékeit időrendben soroljuk fel:

Környezetvédelmi törvény

Az INSPIRE-irányelv hazai jogszabályi harmonizációja a 2009. május 15-i határidő ellenére még nem fejeződött be Magyarországon. A környezetvédelmi törvénybe¹⁵⁰ 2008 decemberében ugyan fontos paragrafusok épültek be a több más ágazati jogszabályt is módosító 2008. évi XCI. törvénnyel, ugyanakkor továbbra is várat magára a szükséges végrehajtási rendeletek kidolgozása és magának a Nemzeti Téradat-infrastruktúra (NTI) rendszernek a megtervezése és létrehozása. Csakúgy, mint annak a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Koordinációs Bizottságnak, melynek az 1176/2009. (X. 26.) Korm. határozat alapján kellett volna felállnia.

A hatályos törvényi szabályozás értelmében¹⁵¹ „a környezetvédelmi célkitűzések kialakítása és a környezetvédelmi feladatok megvalósításának elősegítése érdekében a miniszter a téradatkezelők ágazati irányítását, illetve felügyeletét ellátó miniszterekkel együtt külön

¹⁴⁷ Commission Recommendation 2011/711/EU of 27 October 2011 on the digitisation and online accessibility of cultural material and digital preservation

¹⁴⁸ COM(2014)477 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards an integrated approach to cultural heritage for Europe

¹⁴⁹ Ld.: <http://www.europeana.eu/portal/>

¹⁵⁰ Ld.: 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (48/G. §).

¹⁵¹ Ld. 1995. évi LIII. törvény 48/G. § (1) bek.

jogszabályban meghatározottak szerint egységes elektronikai hálózatot képező Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszert (továbbiakban: NKTR) létesít és működtet a kormányzati portál részeként.

A hivatkozott külön jogszabályt a Kormány egy évvel később a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszer létrehozásáról és működtetéséről szóló 241/2009. (X. 29.) Korm. rendeletben megalkotta, ugyanakkor maga az NKTR nem készült el, illetve annak kormányzati portál alá történő beintegrálása nem történt meg az elmúlt hét évben. Ez azért is kellemetlen, mert a törvény rögzíti, hogy az NTI „a törvény a 49. § szerinti Információs Rendszerből és a téradatkezelők által működtetett információs rendszerekből áll, amelyek az *interoperabilitás* követelményének megvalósításával kapcsolódnak össze”. Sőt, az NKTR-n keresztül „közvetlenül elérhető az Európai Unió által működtetett térinformatikai hálózati portál” (!), melyen elvileg bárki számára hozzáférhetőnek kellene lennie a következő téradat-szolgáltatásoknak:

- a) „keresőszolgáltatás, amely a metaadatok alapján a téradatkészletekre és -szolgáltatásokra vonatkozó keresést, valamint a metaadatok megjelenítését teszi lehetővé;
- b) megtekintési szolgáltatás, amely a metaadatok, a téradatok és az egyéb magyarázó jellegű adatok megjelenítését, az azok közötti keresést, a megjelenített téradatok és téradatkészletek kicsinyítését, nagyítását, megtekintését és átlapozását, valamint a magyarázó jellegű adatok és a metaadatok tartalmának megjelenítését biztosítja;
- c) letöltési szolgáltatás, amely a téradatkészletek másolatának vagy egyes részeinek letöltését, valamint - amennyiben az elektronikus úton lehetséges - az azokhoz való közvetlen hozzáférést teszi lehetővé;
- d) átalakítási szolgáltatás, amely a (2) bekezdés szerinti összekapcsolódás biztosítása céljából meghatározott téradatkészleteknek - az adatigénylő igénye szerinti feldolgozás útján való - átalakítását biztosítja;
- e) lehívási szolgáltatás, amely az a)-d) pontok szerinti téradat-szolgáltatások folyamatos elérését teszi lehetővé.”.

A fentiek komoly kötelezettségszegésnek minősülnek, amely miatt a jövőben előbb-utóbb számítani kell valamilyen Magyarországgal szembeni uniós eljárásra.

Bár 2010 után a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény fontos részletekkel egészítette ki a korábbi szabályozást, továbbá definiálta a Nemzeti Téradat-infrastruktúra fogalmát (azon téradatok és térinformatikai rendszerek összessége, amelyek közfeladatok ellátását szolgálják, és amelynek alapját a törvényben meghatározott állami térképi adatbázisok képezik), az NTI létrehozását és működését - a Kormány tanácsadó testületként- irányító állandó bizottság azóta sem állt fel. A földmérési törvény azt is előírta, hogy a Kormány rendeletben szabályozza a nemzeti téradatinfrastruktúra létrehozásának feltételeit és annak működtetését, ez a Földművelésügyi Minisztérium felelősségi körébe tartozó végrehajtási rendelet azonban nem készült el. Fontos előrelépést jelent viszont, hogy a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP)

2015. évre szóló éves fejlesztési keretének (ÉFK) megállapításáról szóló 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat 2. számú melléklete 18,1 Milliárd Ft-ot biztosított az NTI kialakítására a Földművelésügyi Minisztérium, a Földmérési és Távérzékelési Intézet, valamint a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség felelősségi körében, amely alapján a kiemelt fejlesztés előkészítése ez év nyarán megkezdődött.

A meglévő - bár kétség kívül hiányos - hazai szabályozó rendszernek egyik fontos rendelkezése végezetül, hogy az INSPIRE hatálya alá tartozó téradatok szolgáltatásáért a téradatok kezelője díjat állapíthat meg, mely esetben „az adatigénylővel - a díjfizetésre is kiterjedő - megállapodást (a továbbiakban: adatszolgáltatási szerződés) köt”.¹⁵²

A környezetvédelmi törvényben szereplő szabályozás összhangban áll a PSI-irányelv szerinti díjszámítási elvekkel, ugyanakkor valós rendszerek hiányában nem teljesülhetnek az olyan törvényi előírások, mint pl. az adatszolgáltatási szerződésnek az interneten keresztül történő megkötése.

Infotv.

Az Európai Unió - 2016. május 24-től már nem hatályos¹⁵³ - 95/46/EK irányelvével Magyarország még a csatlakozási felkészülési folyamatban harmonizálta az akkori adatvédelmi törvényt,¹⁵⁴ az újabb másfél évtized elmúltára, valamint az új Alaptörvényre figyelemmel azonban időszzerűvé vált az addigra már meglehetősen széttagozott szabályozás átfogó megújítása. Így készült el és lépett hatályba 2012. január 1-jén az Infotv., amely Magyarországon meghatározza az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályokat, annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint hogy a közügyek átláthatósága - a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével - megalósuljon.

Nemzeti adatpolitikánk szempontjából az Infotv. azért nagyon fontos jogszabály, mert hatálya „a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik”. Ahhoz, hogy az imént leírtak jobban megérthetők legyenek, a törvény értelmező rendelkezései tartalmazzák a fontosabb - az 1.6 alfejezetben korábban már ismertetett - fogalmak meghatározását, úgy mint *adatkezelés, adatfeldolgozás, személyes adat, közérdekű adat, közérdekből nyilvános adat* stb. Mivel pedig ezekre a fogalmakra valamennyi más ágazati jogszabály visszahivatkozik, az Infotv. a mögöttes jogszabály (*lex generalis*) szerepét tölti be a nemzeti adat-ökoszisztémában,

¹⁵² Ld. 1995. évi LIII. törvény 48/H. § (1) bek.

¹⁵³ 2016 május 24-én lépett hatályba az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete (General Data Protection Regulation, 2016. április 27.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹⁵⁴ Ld.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

melyhez képest az adat-előállítással, adatkezeléssel és adathasznosítással kapcsolatos kérdéseket egy konkrét szakterületről érintő jogszabályok (*lex specialis*) visszahivatkoznak az Infotv.-re, és csupán az eltéréseket határozzák meg.

Az Infotv. jelentőségét másik szempontból az is növeli, hogy a jogszabály tartalmazza a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) jogállására és feladatkörére vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében a függetlenített státuszú NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, melynek érdekében a szervezet auditokat, más vizsgálatokat és hatósági eljárásokat folytat le, adatvédelmi nyilvántartást vezet, illetőleg állásfoglalásokat, ajánlásokat bocsát ki.

Mivel az Infotv. megalkotásakor a PSI-irányelv rendelkezései már ismertek voltak - ugyanakkor akkoriban a PSI-irányelv átültetésére még nem került sor -, az Infotv.-be egy konkrét rendelkezés is bekerült a hatálya egyértelműsítése érdekében. Ennek értelmében „*a közzféra információinak¹⁵⁵ további felhasználására¹⁵⁶ vonatkozóan törvény az adatszolgáltatás módjára és feltételeire, az azért fizetendő ellenértékre, valamint a jogorvoslatra vonatkozóan e törvénytől eltérő szabályokat állapíthat meg*”. Ezt a „további” (másodlagos) felhasználást szabályozta azután az Országgyűlés által egy évvel később elfogadott adat-újrahasznosítási törvény.

Közzadattv.

Az Európai Unió PSI-irányelvében foglaltak átültetése érdekében előkészített Közzadat tv.-t 2012. május 21-én fogadta el az Országgyűlés, mely tíz nappal később - 2012. május 31-én - lépett hatályba. Ez egy hónap híján pontosan hét évvel később történt meg, mint az irányelvben a jogharmonizációra eredetileg előírt határidő. Nem csoda tehát, hogy Magyarország az irányelv tartalmi elemeinek megvalósítása tekintetében is jelentős lemaradásban van mostanra, melynek hátterében a következő okok húzódnak meg:

- A PSI-irányelv hatályba lépésekor hazánk még nem volt teljes jogú tagja az Európai Községeknek, a 2004. május 1-jei csatlakozást követően azonban még mindig rendelkezésre állt volna 14 hónap az irányelv átültetésére. A fennmaradó idő így tehát csak 4 hónappal volt rövidebb, mint a többi tagország számára rendelkezésre álló idő (nem is beszélve arról a Romániáról, amely több mint két és fél évvel később csatlakozott, és amely ma már magasabban teljesíti az irányelv szerinti előírásokat¹⁵⁷)
- Európai uniós csatlakozásunk idején az akkori hivatalos magyar szervek úgy értelmezték a PSI-irányelvben foglaltakat, hogy azok az akkori magyar Alkotmánnyal, az adatvédelmi és antidiszkriminációs szabályozással, továbbá az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvénnyel teljes mértékben összhangba

¹⁵⁵ Ld. Public Sector Information (PSI).

¹⁵⁶ Ld. adat-újrahasznosítás

¹⁵⁷ Ld. PSI Scoreboard (forrás: <http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>)

hozhatók, és nem szükséges külön törvényben meghatározni adat-újrahasznosítási eljárásrendet. Az adatokhoz való hozzáférést ebben az időben alkotmányos jogként értelmezték, amely tekintetében alapvetően a kérelmező jogosult jogcímére hivatkozni, ám az adatigénylés célja hivatalból nem vizsgálható. Ez a felfogás az ezredforduló első évtizedének végéig tartott, amikor azonban az Európai Bizottság már nehezményezni kezdte az egyértelmű szabályozás hiányát, továbbá, hogy pl. az igénylők az Alkotmányra hivatkozva menjenek adatokért a Magyar Hivatalos Közlönykiadóhoz).

- A fentiek miatt a később megszüntetett Informatikai és Hírközlési Minisztérium még 2006-ban megkezdte egy önálló törvény koncepciójának kidolgozását, amely viszont nem került benyújtásra az Országgyűlés elé.
- A 2010-ben felálló Nemzeti Egység Kormánya az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által korábban kidolgozott törvénytervezethez végül akkor nyúlt vissza, amikor 2011 őszén az Európai Bizottság már pilotfázisba helyezte a kötelezettségszegési eljárást.

A Közadattv.-nyel jogilag, illetőleg formailag tehát sikerült megfelelni a PSI-irányelvnek, ugyanakkor egy éven belül újabb feladatot jelentett a PSI-irányelv 2013. évi módosításának (2013/37/EU irányelv) az átültetése. Az Országgyűlésnek végül sikerült a jogharmonizációra előírt 2015. július 18-i határidő lejárta előtt két héttel elfogadnia az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi XCVI. törvényt.¹⁵⁸ Utóbbi ugyanakkor csak 2016. január 1-jén lép hatályba, mivel új szereplőket (kulturális intézmények) is meghatároz, akiknek fel kell készülniük a törvényben előírtak végrehajtására.

A Közadattv. teljes mértékben követi a PSI-irányelvben foglaltakat, ezért a jogszabály részletesebb ismertetésétől itt eltekintünk, és csak a legfontosabb pontjait mutatjuk be az alábbiakban:

- A törvény 1. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya „a közfeladatot ellátó szervek által kezelt olyan közadatok újrahasznosítására terjed ki, amelyek a 2. § szerint újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsáthatóak”. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor hosszabb ideig értelmezési problémát jelentett, hogy a 2. § (1) bekezdése egy külön végrehajtási rendeletre hivatkozik („Az újrahasznosítás céljából kötelezően rendelkezésre bocsátandó közadatok körét az e törvény felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendelet határozza meg.”), amely azonban nem készült el. Az ügy hátterében az áll, hogy a szabályozásért felelős tárca végül letett arról - az egyébként is szinte lehetetlen - feladatról, hogy tételesen sorolja fel a rendelkezésre bocsátandó adatok körét, mivel a 2. § (2) bekezdésében egyébként is

¹⁵⁸ Megjegyezzük, hogy a PSI-irányelv 2013. évi módosításának átültetését 2015.09.25-én 17 uniós tagállam még nem hajtotta végre, akikkel szemben az Európai Bizottság meg is indította a kötelezettségszegési eljárást. (forrás: <http://www.epsiplatform.eu/content/european-commission-starts-17-infringement-cases-late-transposition-2013-psi-directive>)

biztosított a szerv saját döntési lehetősége: „Erre vonatkozó kérelem vagy kérelmek esetén a közfeladatot ellátó szerv vezetője dönthet úgy, hogy engedélyezi az (1) bekezdés szerint megállapított közadatok körébe nem tartozó közadat újrahazsnosítás céljából történő rendelkezésre bocsátását is.”. Utóbbi rendelkezés miatt a 2015. évi XCVI. törvény végül - 2016. január 1-jei időponttal - hatályon kívül helyezte a Közadattv. 2. § (1) bekezdését és a végrehajtási rendelet kidolgozására adott törvényi felhatalmazást.

- Egy másik fontos szabályozási eleme a Közadattv.-nek a *célhoz kötöttség* elvének kimondása. Az 1. § (2) bekezdése ugyanis úgy szól, hogy „A közfeladatot ellátó szervek kizárólag akkor járhatnak el e törvény rendelkezései szerint, ha a közadat újrahazsnosítása érdekében kérelmet benyújtó igénylő úgy nyilatkozott, hogy a közadatot újrahazsnosítás céljából igényli.”. Ennek a gyakorlatban kettős hatása van:
 1. egy kívülről érkező adatigénylés esetén a közfeladatot ellátó szerv csak akkor alkalmazhatja a Közadattv.-ben foglaltakat, ha az igénylő a kérelemben kifejezetten hivatkozik a Közadattv.-ben leírt újrahazsnosítási célra;
 2. a külső kérelmezők kifejezett nyilatkozata hiányában valamennyi adatigénylés - az általános szabályok szerint - az Infotv.-ben meghatározott közérdekű adatok iránti kérelemként bírálendő el, ahol tehát a továbbiakban már nem firtatható az adatkérés célja; ez számos visszaéléshez, illetve az Infotv. eredeti céljaihoz képest rendeltetésellenes joggyakorláshoz vezet.
- A Közadattv. 15. §-a rendelkezik a díjfizetésre vonatkozó szabályokról. A díjfizetést az indokolja, hogy más országokban sem minden esetben finanszírozza meg az állam az egyes adatok előállításának költségeit. A díjfizetési korlátok emellett nem az eseti adatigénylésekre vonatkoznak, hanem egészében az adatkezelők éves költségvetésében kell vizsgálni, hogy a díjbevételek ne haladja meg az előállítási határköltségeket. Ezzel kapcsolatban tehát indokolt itt leszögezni, hogy a törvényben szabályozott határköltség, illetőleg az 5%-ban maximált észszerű nyereség¹⁵⁹ egy maximumkorlátot jelent - azaz nem a díjszámítás alapját, hanem fékjét (!).
- Végezetül arra kell felhívni a figyelmet, hogy a Közadattv. semmilyen szankciót nem határoz meg arra az esetre, ha a törvény hatálya alá tartozó szervek nem az ott leírtak szerint járnak el. Ez azért is különösen aggályos, mert a Miniszterelnökség 2015. nyári felmérése¹⁶⁰ alapján megállapítható, hogy több mint két évvel a Közadattv. hatályba lépése után a megkérdezett szervek fele nem hajtja végre a törvényben foglaltakat.

¹⁵⁹ Ld. Közadattv. 15.§ (2) bekezdés a) pontja: „A díj mértéke nem haladhatja meg a rendelkezésre bocsátott közadatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének legfeljebb öt százalékos nyereséghányaddal megnövelt költségét.”

¹⁶⁰ A Korm. határozat 3. pontja értelmében a Kormány felhívta valamennyi érintett minisztert, hogy „a határozat 1. mellékletben szereplő szempontok alapján tájékoztassák a nemzeti fejlesztési minisztert az ágazatukba tartozó közadatok újrahazsnosítási gyakorlatáról és az újrahazsnosításra vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséről.” Ez alapján a Miniszterelnökség 2015. június 25. és július 25. között végzett kérdőíves felmérést.

2.6.2.2. Adatpolitikai szempontból lényeges egyéb jogszabályok

Egy felépülő nemzeti adat-ökoszisztémában az adatok előállítása, kezelése és különféle szereplőknek történő átadása szempontjából a fenti jogszabályok mellett több más magyarországi szabályozás is fontos kiindulópontot - esetenként korlátot - jelent. Ezeket az alábbiakban - idősorrendben - soroljuk fel.

- 1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról:¹⁶¹ a statisztikai tevékenységet és a statisztikai adatgyűjtést meghatározó jogszabály Magyarországon, mely adatvédelemre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A statisztikai törvény tartalmazza a statisztikai adatgyűjtésekre - a népmozgalmi statisztikai adatgyűjtésekre - az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programra vonatkozó szabályokat, valamint meghatározza a hivatalos statisztikai szolgálatra és a Központi Statisztikai Hivatal jogállására vonatkozó legfontosabb szabályokat.
 - 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendelet a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény végrehajtásáról: a statisztikai törvény részletszabályait tartalmazza.
 - 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről (OSAP): a rendelet alapján a Hivatalos Statisztikai Szolgálat a gazdasági tevékenységet folytató személyek tevékenységére vonatkozóan gyűjt adatokat. A rendelet 1-15. melléklete a KSH adatgyűjtéseit és adatátvételeit, valamint az adatkörök megnevezését tartalmazza, míg a 16. melléklet az adatgyűjtésekhez és adatátvételekhez kötődő EU-s jogi aktusokat tartalmazza. Az OSAP-ot és a rendeletet a KSH és a hivatalos statisztikai szolgálat szervei minden évben felülvizsgálják, mivel elvárás az adatszolgáltatói terhek csökkentése, illetve kiváltásuk adminisztratív adatforrásokból és egyéb nyilvántartásokból.
- A nemzeti adat-ökoszisztémában adatkezelési és adatszolgáltatási szempontból kiemelkedő szerepe van a fontosabb központi nyilvántartásokat szabályozó törvényeknek:
 - Személyek nyilvántartása:
 - Természetes személyek:
 - 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról,
 - 1995. évi CXIX. törvény a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről,
 - 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról,
 - Gazdasági társaságok: 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról;

¹⁶¹ A statisztikai törvénnyel már az országos statisztika ügyének szervezéséről szóló, közel másfél évszázaddal ezelőtt született 1874. évi XXV. törvénycikk miatt is célszerű kezdeni az idősort.

- *Civil szervezetek:* 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról;
- *Költségvetési szervek:* 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartás, Áht. 104-105.§);
- *Hatósági nyilvántartások (fontosabbak):*
 - *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala:* elektronikus anyakönyvi nyilvántartás, idegenrendészeti nyilvántartás¹⁶², foglalkoztatási és közfoglalkoztatási adatbázis, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása, közúti közlekedési nyilvántartás, egyéni vállalkozók nyilvántartása,
 - *Nemzeti adó- és Vámhivatal:* adóhatósági és vámhatósági adatok nyilvántartása,
 - *Országos Egészségbiztosítási Pénztár:* egészségbiztosítási nyilvántartás,
 - *Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság:* nyugdíjbiztosítási nyilvántartás,
- *Ingatlanok nyilvántartása:* 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról, 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól;
- *Járművek nyilvántartása:* 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról, illetve 56/1999. (XII. 28.) BM rendelet a közúti közlekedési nyilvántartás működéséről és az adatszolgáltatás rendjéről;
- *Okmányok nyilvántartása:* 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról, 68/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról, 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról stb.
- *Egyéb központi nyilvántartásokra vonatkozó jogszabályok:* terjedelmi okokból itt csak röviden utalunk arra, hogy az „Adatok, információk szolgáltatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata” című ÁROP-2012-1.2.17. számú kiemelt projekt¹⁶³ keretében végzett felmérés megállapította, hogy 2013-ban 1469 db központi állami nyilvántartást mintegy 981 db (!) központi jogszabály szabályozott. Ebben a számban az önkormányzati rendeletben szabályozott nyilvántartások - információk, ill. adatfelmérés hiányában - nincsenek benne.
- *Kulturális értékű dokumentumok nyilvántartása:*
 - *Levéltári archívum:* 2012. évi LXI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára

¹⁶² Ennek a nyilvántartásnak az adatkezelője a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a KEK KH adatfeldolgozó tevékenységet lát el.

¹⁶³ Ld.: az ÁROP-1.2.17. projekt gazdája a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium volt, akinek megbízásából a felmérést a PriceWaterhouseCoopers Magyarország Kft. munkatársai végezték el (forrás: <http://palyazat.gov.hu/doc/3543>)

- létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról (új levéltári törvény);
- *Nemzeti Audiovizuális Archívum (NAVA)*: 2004. évi CXXXVII. törvény a Nemzeti Audiovizuális Archívumról;
 - *Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet (MANDA)*:
 - 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről,
 - 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről,
 - 2004. évi II. törvény a mozgóképről;
- *1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről (Eüak.)*: az egészségügyi adatok különleges személyes adatnak minősülnek, ezért a kezelésükre vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza.
- *2014. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* (a továbbiakban: Ket.): a törvénybe 2012. április 1-jei hatállyal visszaépített 10. fejezet tartalmazza az elektronikus ügyintézésre vonatkozó fontosabb alapelveket, valamint felállítja a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra (szeüsz) épülő új e-ügyintézési modellt. A korábbiakhoz képest technológiasemleges és decentralizált működési elveket előtérbe helyező ügyintézési modellben kulcsszerepet tölt be az a 34 db szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás (szeüsz), amelyekből „LEGO-kockák” módjára bármilyen elektronikus ügyintézési folyamat összerakható. Ugyancsak a Ket. 2011. év végi módosítása hozta létre az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletet, amelynek a nemzeti adatpolitika megvalósítása szempontjából a későbbiekben még kulcsszerepe lehet. A vonatkozó részletszabályozást az alábbi végrehajtási rendeletek tartalmazzák:
- 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról
 - 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről
 - 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól
- *2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról*: bár a törvényt az Infotv. 2012. január 1-jei dátummal hatályon kívül helyezte, a törvény egyes végrehajtási rendeletei tovább is hatályban vannak:
- 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról;
 - 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről;

- 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról.
- 85/2010. (III. 25.) Korm. rendelet a minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal által kötött, a nettó ötmillió forintot el nem érő értékű szerződésekre vonatkozó adatok közzétételéről: a rendelet hatálya alá tartozó szervek az árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezését, tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamát, valamint az említett adatok változásait a szerv vezetője a szerződés létrejöttét követő hatvan napon belül honlapjukon közzéteszik.
- 2007. évi CI tv. döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról: a törvény értelmében a költségvetési szerv és a többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet a kezelésében lévő közérdekű adatot 15 napon belül, költségtérítés megállapítása nélkül továbbítja az ezt közfeladatának ellátása érdekében igénylő szervnek. A személyes adatról, adótitokról, vagy egyedi statisztikai adatról készített másolatot - visszafordíthatatlan módon - úgy kell módosítani, hogy az az érintettel többé már ne legyen kapcsolatba hozható.
- 2008. évi XCI. törvény a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról: az INSPIRE-irányelvet átültető jogszabály már nincs hatályban, rendelkezései beépültek a módosított törvényekbe. Kiemelendő azonban alábbi végrehajtási rendelete:
 - 241/2009. (X. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszer létrehozásáról és működtetéséről.
- 2009. évi XLVII. törvény a bünyügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról: a jogszabály alapján a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH), illetőleg a Bünyügyi Szakértői és Kutatóintézet (BSZKI) egy törvényileg meghatározott munkamegosztásban kezeli a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartását, a bünyügyi nyilvántartást (bünyetlen előéletű személyek, bünytettesek, hátrányos jogkövetkezmények alatt, bünyetőeljárás hatálya alatt, kényszerintézkedés hatálya alatt, külföldre utazási korlátozás hatálya alatt állók), az EU tagállamok bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartását, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartását.
- 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről: célja Magyarország érdekeinek védelme és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése, melynek érdekében - az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett és az Info törvénnyel

összhangban - meghatározza a minősített adat létrejöttével és kezelésével kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, a minősítési eljárás és a nemzeti minősített adat felülvizsgálatának rendjét, a minősített adat védelmének általános szabályait, a telephelyi iparbiztonság rendszerének főbb elemeit, továbbá rendelkezik a minősített adat védelmét ellátó szervekről és személyekről. A törvény 4. §-a meghatározza az adatok minősítésének négy szintjét („Szigorúan titkos!”, „Titkos!”, „Bizalmas!”, illetve „Korlátozott terjesztésű!”,) valamint, hogy ki jogosult az adatok minősítésére és a minősítések feloldására.

- 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet (NBF) működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről: több más mellett a minősített adat védelméről szóló törvény végrehajtási rendelete, amely egyes adatvédelmi és adatbiztonsági kérdéseken felül szabályozza az NBF feladatellátását is.
- Állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény (Adatvagyon törvény): címével ellentétben a jogszabály csupán arra szorítkozik, hogy a stratégiaileg fontos állami nyilvántartások működtetése és fejlesztése - a feladatok kiszervezésével - ne csúszhasson ki az állam látómezejéből („Ha törvény arról rendelkezik, hogy az adatfeldolgozást csak államigazgatási szerv vagy kizárólagos állami tulajdonú gazdálkodó szervezet láthatja el“ (2. § (2) bek.)). A jogszabály jelentősége, hogy törvényi szintű definíciót tartalmaz a „nemzeti adatvagyon”-ra.¹⁶⁴
 - 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról: az Adatvagyon törvény végrehajtási rendelete, mely 30 db fokozottan védett központi állami nyilvántartást sorol fel.
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.): a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartása mellett az Áht. tartalmazza az államháztartás információs rendszerére vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében a Magyar Államkincstár - a statisztikai adatszolgáltatással összehangolt elemzéseivel és értékeléssel - segíti az államháztartási pénzügyi folyamatok tervezését, az előirányzatok kialakítását, valamint a költségvetés végrehajtását és ellenőrzését.
 - 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az Áht. végrehajtásáról (Ávr): részletezi az Áht. törvényi szintű rendelkezéseit.
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról: szabályozza „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit”. A törvény jelentősége, hogy 2012. január 1-től a „nemzeti vagyon” fogalmába sorolja „az

¹⁶⁴ Nemzeti adatvagyon: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége (2010. évi CLVII. törvény 1. § 1. pont)

állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó” dolgokat, valamint az Adatvédelmi törvény (2010. évi CLVII. tv.) szerinti „nemzeti adatvagyon”, azaz a 38/2011. (III. 22.) Korm. rendeletben felsorolt 30 db központi nyilvántartást.

- **2012. évi XLVI. törvény a földmérési és térképészeti tevékenységről:** meghatározza a földmérési, földügyi, és térképészeti szakterülettel kapcsolatos állami alapfeladatokat, az állami adatbázisok körét, az állami alapadatok előállításának és szolgáltatásának alapvető szabályait, valamint az ezzel összefüggő fontosabb fogalmakat (mint pl. „állami alapadat”, „téradat”, „állami térképi adatbázisok” stb.). Speciális díjszámítási megoldásai mellett kiemelendő a törvényből az állami adatok tulajdonjogának egyedi szabályozása: „Az állam a 3. § (1) bekezdésében meghatározott állami *alapadatok adatbázisaival kapcsolatos tulajdonosi jogokat* - a 10.§ (5) bekezdésében meghatározott alappontok kivételével - a felelősségi körüknek megfelelően a miniszter és a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolja.”.
- **2012. évi C. törvény a Büntetőtörvénykönyvről:** az új Btk. 220. §-a büntetni rendeli a közérdekű adatokkal való visszaélést. Így, „aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével
 - a) közérdekű adatot az adatigénylő elől eltitkol, vagy azt követően, hogy a bíróság jogerősen a közérdekű adat közlésére kötelezte, tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget,
 - b) közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít, illetve
 - c) hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz,vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. „A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a közérdekű adattal visszaélést jogtalan haszonszerzés végett követik el.”.
- **2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól:** a jogszabály célja az állami és önkormányzati nyilvántartások közötti interoperabilitás, azaz együttműködési képesség és a nyilvántartók közötti tényleges együttműködés létrejöttéhez szükséges szabályozási keretek megteremtése. A törvény az Európai Unió irányelvei, ajánlásai alapján teremti meg az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályozását. A főbb alapelvek lefektetése mellett - a nemzetbiztonsági szempontból érzékeny nyilvántartások kivételével - valamennyi állami és önkormányzati nyilvántartást a hatálya alá von. A szabályozás a nemzeti adatpolitika szempontjából döntő jelentőségű.
 - A törvény kialakítja a nyilvántartók és nyilvántartások közötti interoperabilitás szabályozásához szükséges fogalomrendszert, meghatározza a nyilvántartók interoperabilitáshoz kapcsolódó alapvető kötelezettségeit és jogosultságait.
 - Kialakítja a nyilvántartók és a nyilvántartások interoperabilitási szempontú felügyeletének rendszerét, valamint létrehozza a nyilvántartások

interoperabilitási célú nyilvántartását, a nyilvántartások regiszterét és standardizált fogalmak jegyzékét, előírja a nyilvántartások elektronikus információs rendszerben történő vezetését.

- A nyilvántartások és a nyilvántartó szervek közötti együttműködés biztosítása érdekében lehetőséget teremt az adatokhoz való hozzájutás adatkapcsolati módjainak megválasztására. Az adatkapcsolati módok egységes fogalmaként bevezeti az adatkapcsolat-szolgáltatást, amelynek keretében a nyilvántartó lehetővé teszi adatok átvételét meghatározott adatátvétel vagy automatikus adatátvétel útján. Valamennyi nyilvántartás tekintetében adatkapcsolat-szolgáltatási szabályzat készítését írja elő, amivel nyomon követhetővé válnak az egyes változások, és rendelkezésre áll egy egységes dokumentum, leírás az interoperabilitás szempontjából legszükségesebb adatokról, eljárási módokról, feltételekről.
- A törvény előírja a nyilvántartások regiszterének felállítását, amely bárki számára, regisztráció nélkül hozzáférhető módon tartalmazza a nyilvántartások adatait és az interoperabilitás szempontjából lényeges jellemzőit. A nyilvántartott adatok megjelölésének és formátumának egységesítése érdekében kialakítják az adatmegnevezések jegyzékét, amely a különböző nyilvántartásokban szereplő adatokat megnevezésük, jelentéstartalmuk és formátumuk tekintetében egységes mederbe tereli.
- A törvény értelmében az egy, a nyilvántartások felügyeletéért felelős szerv feladata a nyilvántartások regiszterének és az adatmegnevezések jegyzékének létrehozása, a meghatározott kötelezettségek betartásának ellenőrzése, valamint két évente átfogó jelentés készítése a Kormánynak a nyilvántartások együttműködési képességének helyzetéről.

A törvény végrehajtási rendeletei nem készültek el, és rendelkezéseiből - a nagy jelentőségű központi címregiszterre vonatkozókat kivéve - semmi sem valósult meg, aminek egyik oka, hogy a Ket. jelenleg felülvizsgálat alatt áll. A Ket. helyébe lépő Általános Közigazgatási Rendtartás várhatóan nem tartalmaz majd szabályozást az elektronikus ügyintézésre vonatkozóan. Az elektronikus ügyintézésre és az interoperabilitásra vonatkozó kibővített szabályozás egy új, önálló elektronikus ügyintézési törvénybe épült be, amelyet 2015 végén fogadott el az Országgyűlés, és amelynek megfelelő részei 2017. január 1-jétől váltják fel a most tárgyalt törvényt. Az új törvény alapelvei azonban nagyon hasonlóak a régihez, ezért ez a változás nem érinti számottevően a helyzetelemzés megállapításait.¹⁶⁵

A nyilvántartások együttműködésével kapcsolatos érdemes még megemlíteni, hogy az interoperabilitás egyik legnagyobb akadálya, hogy a közszféra sok esetben nem egységes azonosítókat használ a nyilvántartások alanyainak azonosítására (ebből következően a magánszféra sem). A természetes személyekre az ilyen egységes

¹⁶⁵ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

azonosító használatát a magyar jogrend ki is zárja, holott a Bizottság (EU) 2015/1501 végrehajtási rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosítással és bizalmi szolgáltatásokkal kapcsolatosan az átjárhatóság érdekében el is várna egy, „a határokon átnyúló azonosítás céljára létrehozott egyedi azonosítót, amely időben a lehető legtartósabb”.

Az alfejezet végén fontos megjegyezni, hogy a fentebb megemlített 30 db törvényen, 15 db kormányrendeleten és 2 db miniszteri rendeleten - valamint a központi állami nyilvántartásokat szabályozó mintegy 981 db központi jogszabályon - felül az adatpolitikai tevékenységet szabályozó szervezeti normákról, valamint az önkormányzati szintű jogalkotásról nem áll rendelkezésre összegyűjtött információ.

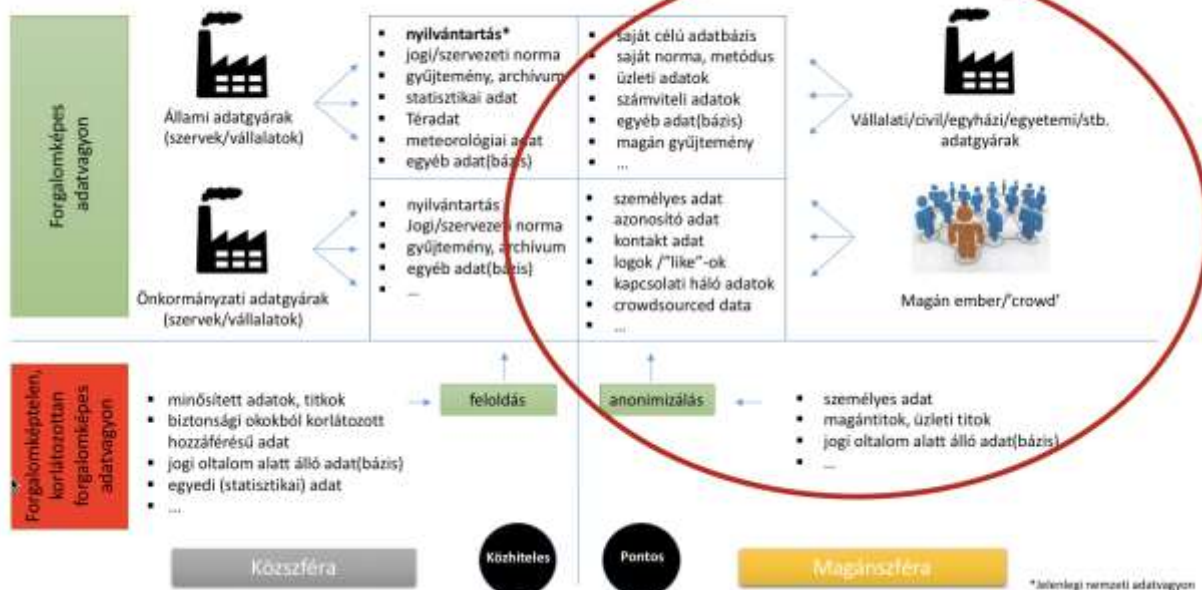
2.6.2.3. A nem állami adatvagyonra vonatkozó jogszabályok

A hatályos magyarországi szabályozási környezetet áttekintve mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy az előbbi alfejezetekben ismertetett jogszabályok szinte kivétel nélkül az állami és önkormányzati szervek, valamint állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közfeladat-ellátó és közszolgáltató tevékenységével összefüggésben foglalkoznak az adatok előállításával, az adatkezeléssel és az adatszolgáltatással. E vonatkozásban a fenti jogszabályok jellemzően két csoportba sorolhatók:

- a) vagy ágazatokon túlnyúló - multiszektorális avagy horizontális - állami szabályozást fogalmaznak meg az állami/önkormányzati adatkezelésre vonatkozóan,
- b) vagy eleve ágazatokon belüli, speciális feladatok ellátásához kapcsolódnak.

Az eddig ismertetett jogszabályokban - az Infotv. személyes adatok védelmével foglalkozó részét kivéve - közös, hogy lényegében mellőzik a „nem közcélú” vagy „nem állami” adat-előállítás kérdéseinek rendezését - tehát mindazt, ami az alábbi nemzeti adatvagyon ábra jobb tőrfelére esik.

1. ábra: "Nemzeti adatvagyon"



9. ábra: A Nemzeti adatvagyon kevésbé szabályozott része

A fenti ábrán pirossal bekarikázott terület vonatkozásában a Fehér könyvet megelőzően átfogó stratégiai dokumentumok nem születtek, míg a jogi környezetet meghatározó jogszabályok közül - az eddig ismertettek felül - a Polgári Törvénykönyvet a Büntető Törvénykönyvet és a szerzői jogi törvényt célszerű kiemelni.

Polgári Törvénykönyv

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) Dologi jogról szóló V. könyve definiálja a tulajdonlásra és birtoklásra vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében

- **Tulajdonos** az, akit „tulajdonjogának tárgyán - jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között - teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg.” A tulajdonost megilleti különösen „a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga,” továbbá „joga van minden jogosulatlan behatás kizárására.” (5:13. §)
- **Dolog:** „birtokba vehető testi tárgy,” mely „tulajdonjog tárgya lehet.” A dologra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni továbbá „a pénzre, az értékpapírokra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre,” sőt, bizonyos - jogszabályokban meghatározott - esetekben az állatokra. (5:13. §)
- **Birtokos:** „az, aki a dolgot sajátjaként vagy a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján hatalmában tartja” és az is, „akitől a dolog jogalap nélkül időlegesen más személy tényleges hatalmába került.” (5:1. §)

A Ptk. definíciója értelmében az adat tehát egyértelmű módon nem minősül dolognak, így önmagában az adatok birtoklására és tulajdonlására - legalábbis az államon túli szereplők esetében - jelenleg nem idézhetők általános szabályok. A Ptk. az információkkal, adatokkal és titkokkal kapcsolatos szabályokat egyebekben nem a dologi jogi részben, hanem az emberről, mint jogalanyról szóló 2. könyvben határozza meg, ahol a személyiségi jogok védelme kapcsán az alábbiakat rögzíti:

- A személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen (...) e) a *magántitok*hoz és a *személyes adatok* védelméhez való jog megsértése; és (...) g) a *képmáshoz* és a *hangfelvételhez* való jog megsértése. (2:43. §, nevesített személyiségi jogok)
- „A *magántitok* védelme kiterjed különösen a levéltitok, a hivatásbeli titok és az üzleti titok oltalmára. A magántitok megsértését jelenti különösen a magántitok jogosulatlan megszerzése és felhasználása, nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személlyel való közlése.” (2:46. §)
- „*Üzleti titok* a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli.” “Az üzleti titok megsértésére nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki az üzleti titkot vagy a védett ismeretet harmadik személytől kereskedelmi forgalomban jóhiszeműen és ellenérték fejében szerezte meg.” (2:47. §)
- *Képmáshoz és a hangfelvételhez való jog*: „Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges.” (2:48. §)

A Ptk. végezetül a kötelmi jogról szóló 6. könyvben az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség kapcsán deklarálja, hogy valamely szerződő fél a szerződéskötéssel összefüggésben „nem hivatkozhat a tájékoztatási kötelezettség megsértésére olyan jogokkal, tényekkel és adatokkal kapcsolatban, amelyeket ismert, vagy közhiteles nyilvántartásból vagy más forrásból ismernie kellett”. (6:62. §)

Büntető Törvénykönyv

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (új Btk.) - a közérdekű adatokkal való visszaéléshez hasonlóan - a 219. §-ban a *személyes adattal való visszaélést* is büntetni rendeli. Így, „aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével haszonszerzési célból vagy jelentős érdeksérelmet okozva jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, vagy az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Hasonlóan büntetendő az is, aki - a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével - „az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen

sérti.”. „A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés is lehet, „ha a személyes adattal visszaélést különleges adatra követik el,” és „három évig terjedő szabadságvesztés, ha személyes adattal visszaélést hivatalos személyként vagy közmegegyezéses felhasználásával követik el.”.

A Btk. XXV. fejezete foglalkozik a minősített adat és a nemzeti adatvagyon elleni bűncselekményekkel foglalkozik. Ebben a tárgykörben büntetni rendeli, ha valaki minősített adatot jogosulatlanul megszerez vagy felhasznál, jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé, vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tesz és ha valaki a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartásban kezelt adatot az adatkezelő részére hozzáférhetetlenné teszi.

A Btk. 287. § a *zártörés* körében büntetni rendeli, ha valaki egy információs rendszerben a hatóságilag zárt *„adatot jogosulatlan személy számára hozzáférhetővé teszi*, illetve azt az eljárás alól elvonja vagy módosítja”.

Az új Btk. a 413. §-ban kriminalizálja a *gazdasági titok* megsértését. Így az a bank-, értékpapír-, pénztár-, biztosítási vagy foglalkoztatói nyugdíjtitok megtartására köteles személy, aki bank-, értékpapír-, pénztár-, biztosítási vagy foglalkoztatói nyugdíjtitoknak minősülő adatot jogtalan előnyszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tesz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Nem bűncselekmény ugyanakkor, ha valaki a *közérdekű adatok nyilvánosságára* és a *közérdekből nyilvános adatra* vonatkozó törvényben meghatározott kötelezettségének tesz eleget, vagy ha a „pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésével és megakadályozásával, a bennfentes kereskedelemmel, piacbefolyással és a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos, törvényben előírt bejelentési kötelezettségének tesz eleget”.

csak egyes büntetni rendelt cselekményeket emel ki, de célszerű lenne szerepeltetni a többi kriminalizált cselekményt is, különösen a BT XXV. fejezetében foglalt jogellenes cselekményeket, amelyek minősített adat és a nemzeti adatvagyon elleni bűncselekményeket szabályozzák.

Szerzői jogi törvény

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. §-a definiálja a szerzői jogi védelem alá tartozó alkotásokat, amelyek körében külön is nevesíti az alábbiakat:

„c) a számítógépi programalkotás és a hozzá tartozó dokumentáció (a továbbiakban: *szoftver*) akár forráskódban, akár tárgykódban vagy bármilyen más formában rögzített minden fajtája, ideértve a felhasználói programot és az operációs rendszert is,”

„f) a rádió- és a televíziójáték,

g) a filmalkotás és más *audiovizuális mű* (a továbbiakban együtt: filmalkotás),”

„i) a *fotóművészeti alkotás*,

j) a térképmű és más térképészeti alkotás,”
„p) a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis.”

Hozzá kell tennünk azonban, hogy önmagában információ és adat nem részesülhet szerzői jogi védelemben, csak az olyan „gyűjteményes műnek” minősülő adatbázisok, melyeknek egyedi jellege - az adatbázis felépítése, struktúrája, egyéb megoldásai miatt - kimutatható. A szoftverek és adatbázis szerzői jogi védelmezése emellett azért is problémás a gyakorlatban, mert ha a letett műpéldánynak csak egy kisebb része is módosul, már nem ugyanarról az alkotásról beszélhetünk.

Végezetül a szerzői jogi törvény kapcsán érdemes még említést tenni arról a 2015. július 16-tól hatályos módosításról,¹⁶⁶ amely értelmében „a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére irányuló igényt - a szerző személyhez fűződő jogainak védelme érdekében - az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett - az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőben - a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével is teljesítheti. (15/A. §)

Az alfejezet végén összességében megállapítható, hogy jelenleg Magyarországon az adat-előállítás, adatkezelés, adatfelhasználás és adatszolgáltatás érintő jogi szabályozás meglehetősen fragmentált, amely így átfogóan nem írja le a nemzeti adat-ökoszisztéma szereplőit és a szereplők közötti kapcsolatokat. E tekintetben első helyen nem a magáncélú adat-előállítás, adatkezelés, adatfelhasználás és adatszolgáltatás átfogó szabályozásának szükségességével kapcsolatos kérdéseket vetjük fel, sokkal inkább annak szükségszerűségére hívjuk fel a figyelmet, hogy a nemzeti adatvagyon gyarapító állami és nem állami szereplők között minél előbb rendezett kapcsolatrendszer - ezen belül főleg együttműködés és összefogás - alakuljon ki.

2.7. Már létező nemzetközi megoldások

A továbbiakban - elsősorban az európai országokat számba véve - áttekintést adunk az adatpolitikai szakterületen már kialakult nemzetközi megoldásokról, kitérve ennek során a más országokban

- követett kormányzati stratégiai, szabályozási, finanszírozási modellekre,
- alkalmazott technikai megoldásokra - különösen a nyíltadat-portálok esetében -,
- elért eredményekre, jó vagy még jobb gyakorlatokra (*good practices*)

2.7.1. Kormányzati stratégiai és szabályozási modellek

A közadatok, állami nyilvántartások, évtizedek, évszázadok óta keletkeznek, azonban az informatika fejlődésével számuk rohamos tempóban növekedni kezdett. Az 1990-es évek

¹⁶⁶ Ld.: 2015. évi CXXIX. tv. 23.§

közepétől, végétől kezdve a közadatok újrahasznosítására való igény is kezdett megjelenni, hiszen mind a közigazgatás, mind a civil szféra szereplői felismerték, hogy az informatikai eszközök segítségével a különböző szervezeteknél keletkezett adatbázisok összevetésével új, értékes információkhoz lehet jutni.

Az ezredfordulón az informatikai rendszerek és az adatbázis-kezelő szoftverek már kellően fejlettek voltak a különféle adathasznosítási igények kielégítésére, az akkori kormányzati adatbázisok azonban eltérőek, leggyakrabban egymással összekapcsolhatatlanok voltak, ami jelentősen nehezítette az adatok különféle célú hasznosítását és az újrafelhasználást. Az akkori viszonyokat felidézve nem árt leszögezni, hogy ekkoriban még az is gátat szabott a közadatok újrahasznosításának, hogy az adatbázisok közül még viszonylag sok papíralapú volt, ráadásul számos helyen a digitális változatot nem fogadták el hitelesnek. Felhasználói oldalon mindemellett szűk keresztmetszetet jelentett, hogy kevés háztartásban volt számítógép.¹⁶⁷ Ilyen környezetben - nem meglepő módon - Magyarországon nem indult el stratégiai gondolkodás a közadatok újrahasznosítása irányában. Nem úgy a fejlettebb nyugat-európai országokban:

- *Nagy-Britanniában*, ahol egy egészen más - információs társadalmilag jóval fejlettebb - közegben a 2000-es évek elején már javában tartott az elektronikus kormányzati stratégiaalkotás folyamata,¹⁶⁸ melynek meghatározó elemévé vált a közadatok interneten történő nyilvánossá tétele is. A brit Kincstár 2009-es nyíltadat-kezdeményezését („*Putting the Frontline First: Smarter Government*”) később összkormányzati programok követték. A ma ismerhető brit kormányzati adatpolitikai stratégia (*White Book on Open Data*)¹⁶⁹ kulcseleme ennek megfelelően a közadatok ingyenes, központi portálon, nyílt formában történő közzététele. Emellett a britek az adatok újrafelhasználását piaci szereplők esetében sem korlátozzák, amit jól kifejez a nyílt adatpolitikai fehér könyvük alcíme is: „a potenciálok kiakasztása”. A közadatok megosztása és hasznosítása tekintetében az Egyesült Királyság évek óta vezető szerepben van, amit láthatóan nem is kíván a kezéből kiengedni. Világszinten is előkelő pozíciója az erőteljes kormányzati elköteleződés mellett annak is köszönhető, hogy egyfelől már az ezredforduló környékén megkezdték a munkát, másrészt Nagy-Britanniában használják a legtöbb nyílt adatformátumot.

¹⁶⁷ Magyarországon a KSH „Lakásviszonyok 99” címet viselő korabeli adatfelvétele szerint a magyar háztartásokban 1999-ben 15% volt a PC-k aránya”, továbbá az internet penetráció is meglehetősen alacsony volt. 2000-ben az internet felhasználók száma már meghaladta a félmilliót, azonban a megkérdezettek jelentős részben (85%) nem az otthonukban, hanem ingyenes hozzáférési ponton (iskola / munkahely) használták a világhálót. Egy másik internet előfizetési szándékot kutató felmérésben a megkérdezettek ráadásul 60%-a állította, hogy nincs szüksége internetre, vagy nem érdekli az internet, így tervei között sem szerepel az otthoni hozzáférés kialakítása.

¹⁶⁸ Ld.: „*e-Government*” - *a strategic framework for public services in the Information Age* (2000), „*Electronic Government Services for the 21st Century*” (2000), *Transformational Government - Enabled by Technology and a new Digital Strategy* (2005), *Government Digital Strategy* (2013) „*UK Digital by Default Service Standard*” (2015)

¹⁶⁹ Ld.: https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf

- *Spanyolországban* a jogi keretek kialakítását és néhány kormány szerv elszigetelt nyíltadat-kezdemenyezését követően a Kormány 2008-ban döntött az adat-újrahasznosítás támogatásáról és az adattudatosság növeléséről. Ennek érdekében indították útjára az *Aporta Projektet*¹⁷⁰ az ún. „Avanza Program” keretében, mely utóbbi pedig a spanyol kormány Lisszaboni Akcióprogramján belül meghatározott - kutatási-fejlesztési és innovációs elképzeléseket összegző - Ingenio Program (2010) része volt. Az Ingenio Program az infokommunikációs technológiák megfelelő használatát szorgalmazta a versenyképesség és a növekedési feltételek javítása érdekében. Az Aporta Projekt keretében elkészült egy Kézikönyv (*Aporta Guidebook*)¹⁷¹ a közadatok újrahasznosításának gyakorlati támogatása érdekében, amely az előnyök bemutatásán túl ismerteti a szervezetek jogi lehetőségeit is. A spanyol kormány emellett sokat tesz azért, hogy az ország minél több rangos szakmai rendezvényt megszervezzon a témában, emellett adatpolitikai tárgyú együttműködések indított a spanyol regionális és önkormányzati szervezetekkel (ld. „*Open Data Euskadi*” Baszkföldön), valamint piaci érdekképviseleti szervezetekkel (ASEDIE).¹⁷²
- *Hollandiában* 1999-ben történt meg a nagy áttörés az internet penetráció tekintetében. Ez akkoriban magával hozta a közzsféra mind kiterjedtebb megjelenését is az interneten. Mindemellett az akkori adatbázistörvény¹⁷³ (1999) még inkább az adat-előállítók jogait volt hivatott védeni, és nem szabályozta az adat-újrahasznosítást. Ezzel egyidőben a holland „Piac és közigazgatás” című direktíva kimondta, hogy a közadatok harmadik félnek történő átadása csak megkülönböztetés nélkül és egységes áron lehetséges. Azt is felismerték, hogy a közigazgatásban keletkező adatbázisok társadalmi haszna javul, amennyiben az üzleti szféra felhasználhatja azokat piaci termékekhez, ezáltal stimulálva a gazdasági növekedést. Éppen ezért Hollandiában 2005-ben kezdték kialakítani azt a központi portált, melyen keresztül elérhetővé tették a közadatokat. A holland Kormány hosszú távú célja az ingyenes adatszolgáltatás, azonban jelenleg még a közintézménynek lehetősége van díjat kérni az adatokért, ez azonban csak a határköltiségekig terjedhet.
- *Franciaországban* - mivel az e-közigazgatás nagy múltra tekint vissza - már az 1980-as évek elején voltak olyan kezdeményezések, melyek lényege, hogy telefonhoz kapcsolt monitor segítségével elérhetővé tettek közadatokat. A digitális forradalom azután Franciaországban is új kihívások elé állította a közigazgatást. Először itt is megjelentek a közintézmények saját weboldalai, melyek mind egyre több szolgáltatást biztosítottak, ezt követően azután közös kormányzati portált hoztak létre annak érdekében, hogy a továbbiakban a közzsféra információi egy ponton és

¹⁷⁰ Ld.: www.aporta.es

¹⁷¹ Ld.: http://www.aporta.es/web/guest/guia_reutilizacion

¹⁷² Ld.: „*State of Play: PSI Re-use in Spain - Aporta Project*” (forrás: <http://epsi.eu/>)

¹⁷³ Ld.: Wet houdende aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken

egységes felületen legyenek elérhetők. A francia modell emellett erős e-demokrácia hagyományokat is követ, így fontos eleme, hogy a döntésekbe igyekeznek nagyszabású konzultációk útján, a közvéleményt minél jobban bevonni. Franciaországban az adatokat, a kormányzati digitális átállás sarokkövének tekintik, ezért kiemelt figyelmet fordítanak az adatrendszerek egységes stratégiai megközelítés mentén történő megújítására, melynek koordinálására a kormányzaton belül létrehozták a vezető adattisztviselői (*Chief Data Officer - CDO*) pozíciót.¹⁷⁴

- *Németország* az ezredfordulón kimondottan konzervatív szemléletű volt az adatpolitikát illetően. Jellemző volt az adatok magas árszabása, amely nehezítette azok újrahasznosítását. A 2000-es évek közepétől a német közigazgatás stratégiát váltott, és felső határt szabott a közadatokért elkérhető összegre, valamint megtiltotta a kizárólagossági megállapodásokat. Németország Szövetségi Belügyminisztériuma a Nyílt Adat Akciótervében vállalta, hogy a szövetségi adatait nyitottá és gépek által olvashatóvá teszi.
- *Ausztriában* 2005 novemberében született meg az információk újrafelhasználásáról rendelkező törvény, mely¹⁷⁵ implementálta a PSI-irányelvet, ezen felül önálló adatpolitikai stratégiai dokumentum ez idáig nem született. Az osztrák szabályozási megoldás különlegessége, hogy a szövetségi szinten kívül, tartományi szinten is működtetnek közadatportálokat, ezen túlmenően Linz és Salzburg városok esetében települési szinten is elérhetővé tettek adatbázisokat. Ezzel Ausztriában egy háromszintű modell jött létre, mely ugyanakkor tömegszerűen egyelőre még nem ér le települési szintre.
- *Dániában* 2009 májusában jelentette be a Kormány az *Open Data Innovation Strategy* elnevezésű kezdeményezést, mely a Tudományokért, Technológiáért és Innovációért Felelős Minisztérium irányítása alatt készült el. A stratégia célja a közadatokhoz való könnyebb és egységesebb hozzáférés biztosítása, mintegy nyersanyagként az üzleti szektor számára az innovatív digitális termékek és szolgáltatások létrehozásához. A dán Kormány álláspontja szerint a kormányzati adatok nyílttá és elérhetővé tételének kulcsfontosságú szerepe van a demokrácia erősítésében, valamint a versenyképesség fejlesztésében. Ezt követően 2012 októberében a 2011-2015-re vonatkozó e-kormányzati stratégia részeként megjelent a „*Good basic data for everyone*”¹⁷⁶ című kormányzati stratégiai dokumentum a közadatok közzétételének további elősegítése érdekében. A dokumentum alapadatoknak nevezi a dán hatóságok által állampolgárokról, vállalkozásokról, ingatlanokról, építményekről, címekről stb. vezetett adatokat. Ezen alapadatok mind az állami szervek egymás közötti cseréjével, valamint az üzleti szférában történő alkalmazásukkal

¹⁷⁴ Ld.: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/news/france-appoints-chief-data-officer>

¹⁷⁵ Ld.: Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (forrás: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004375>)

¹⁷⁶ <http://uk.fm.dk/publications/2012/good-basic-data-for-everyone/>

újrahasznosulnak.

- *Svédországban* 2013 novemberében 20 projektet indított el a Kormány - összesen 8 millió svéd korona (mintegy 270 millió Ft) értékben - az ún. Nyilvános Adat Program keretében. A projektek által érintett területek a következők: helyi önkormányzatok adataihoz nyílt hozzáférés biztosítása; a közsféra nyilvános adatai - jogi kézikönyv összeállítása; információs „váltó” - nyilvános adatokhoz egyszerű és hatékony hozzáférés megteremtése; a műszaki fejlesztés érdekében nyelvi adatokhoz nyílt hozzáférés; erdőgazdálkodási, meteorológiai, levegőminőségi, vízminőségi és mért zajsztint adatok nyilvános hozzáférhetővé tétele; gyógyszeripari adatok megnyitása; a Nobel-díj nyílt adataihoz jobb hozzáférés biztosítása; a nemzeti könyvtár statisztikai adataihoz hozzáférés biztosítása; a nyilvános adatok kezelésében kompetencia növelése, képzések szervezése; ismeretterjesztés a nyilvános adatok innovációs hajtóerejéről.¹⁷⁷
- *Írországban* 2010 óta egyre inkább előtérbe kerül a közadatok nyilvánossá tétele. 2010-ben elsőként Fingal megye tett közzé portálján¹⁷⁸ közadatokat, melyet Dublin hasonló kezdeményezése követett. Központi szinten a Közkiadásokért és Reformokért Felelős Minisztérium 2015 júniusában tette közzé a közszolgáltatások nyíltadat-stratégiájának fejlesztésére vonatkozó policy típusú dokumentumát. A stratégia¹⁷⁹ célja egy olyan környezet megteremtése, melyben a kormányzati adatok elérhetővé tétele hozzájárul a kutatás, innováció fejlődéséhez, valamint nagyobb átláthatóságot biztosít, és a kutatók, a közsféra és az üzleti szektor hatékonyabb működését eredményezi. A stratégia kidolgozói kulcsfontosságúnak tartják az újrafelhasználást elősegítő, minőségi adatközzétételt. A személyes adatok védelmére való tekintettel a dokumentum kimondja, hogy amennyiben egy adatbázis a személyes adatok védelme alá esik, abban az esetben az adatok anonimizálása szükséges a közzétételük előtt.

A közadatok körén belül a téradatok tekintetében minden európai uniós tagországban nemzeti téradat-infrastruktúra (NTI) rendszerek létrehozása fogalmazódott meg kormányzati feladatként. Szinte minden országra jellemző, hogy az NTI-k célja a párhuzamosságok kiküszöbölése, az adatkarbantartás és a megosztás hatékonyságának javítása. Az NTI-k létrehozása ebből következően nem egy izolált projektben folyt, mivel valódi áttörés csak az elektronikus kormányzati stratégiákhoz való szoros illesztéssel biztosítható, amely tehát megtámogatja a központi kormányzat és a teljes közigazgatás alapfeladatait, tekintettel a tényleges felhasználói igényekre.

- *Franciaországban* az információs társadalom építésével kapcsolatos fejlesztéseket a kormányzat központi forrásokból támogatja. A francia geoportál 2006-ban kezdte meg működését, úgy hogy a közadatok megosztását, újrahasznosítását előirányzó PSI

¹⁷⁷ ld: <http://www.opengov.se/rapporter.html>, illetőleg <http://opendatahandbook.org/>

¹⁷⁸ ld: <http://data.fingal.ie/>

¹⁷⁹ <https://data.gov.ie/strategy>

direktíva kiterjesztésre került a téradatokra is. A térinformatikai adatok jelentős része ennek megfelelően ingyenesen vagy határkölségen elérhető. Általános tendencia Franciaországban a nyílt adatelérés irányába történő elmozdulás, stratégiai céljuk, hogy kerüljön létrehozásra és fenntartásra egy nemzeti nagyméretarányú térinformatikai referencia adatrendszer (RGE), amely magába foglalja a lényegesebb topográfiai adatbázisokat, a katasztert, a közigazgatási határokat és postai címeket. Az INSPIRE-t Franciaországban úgy tekintik, mint egy megfelelő keretet, amelyre alapozva kiépíthető a francia NTI. A francia jog alapján a kataszteri adatok elérése ingyenes az állampolgárok számára online módon vagy a konzultációs helyszíneken (városháza), ugyanakkor 9,5 eurós díj fizetendő minden papír vagy digitális másolat után, mellyel együtt kizárják a kereskedelmi felhasználást.

- Az *Egyesült Királyságban* a 2008 után megindult kormányzati modernizációs, hatékonyságnövelő kezdeményezések hatására megváltoztatták az adatpolitikát. Ekkor jelent meg a brit közigazgatásban az az elhatározás, hogy az adatra mint vagyona tekintsenek, és a kormányzat egyfajta hosszú távú befektetésként átvállalja az adathasználóktól az adat karbantartási, frissítési díjakkal költségét. A brit rendszerben a téradat-infrastruktúra a közadatok halmaza alá tartozik, mely technikailag azt jelenti, hogy nyílt forráskódú szoftverek alkalmazásával közadat portált hoztak létre, amelybe beleolvasztották a korábbi téradat infrastruktúra kezdeményezéseket. 2010-ben a brit Térképészeti Szolgálat kísérleti jelleggel megnyitotta 11 adatkészletét a nyilvánosság számára - válaszolva a kormányzat átláthatóságot, digitális gazdaságot és innovációt ösztönző kezdeményezésére. A megnyitott adatkészletek raszteres és vektoros adatokat is tartalmaztak, mint például 1:10,000 méretarányú Térképészeti Szolgálat Street-View®, 1:250,000 méretarányú színes raszter, választási és közigazgatási határok, cím adatok, topográfiai adatok, magassági és felszíni adatok stb. Pár évvel később készítették költség-haszon elemzést, hogy megvizsgálják az ingyenes nyílt hozzáférés gazdasági mutatóit. Mivel jellemzően a Térképészeti Szolgálat adatai fizetősek, így a vizsgálat eredményei jól kivetíthetők az egész gazdaságra. Általános megállapítás volt, hogy a kimutatható hasznok meghaladták a ráfordítás költségeit. Megemlíti azonban a tanulmány, hogy abból a feltételezésből indultak ki, hogy a kormányzat továbbra is finanszírozni fogja az adatok frissítését, karbantartását és így a piac továbbra is igényt tart az adatokra.
- A *Holland Kormány* véleménye szerint a nyílt és ingyenes adatelérés felpörgeti a gazdaságot és segíti az innovációt, ezért Hollandiában változtattak a korábbi adatpolitikán, a Kormány pedig hajlandó volt a központi költségvetésből többletforrásokat juttatni a közigazgatás azon szereplőinek, melyek korábban az adatok eladásából származó bevételekből tartották fenn az adatbázisokat. Részletes költség-haszon elemzés előzte meg ezt a nagysúlyú döntést, amely kimutatta, hogy körülbelül 8 év alatt térül meg az adatok ingyenessé tételéből keletkező bevételekiesés és többletkiadás, azonban egy 15 éves időtartamot vizsgálva már

jelentős gazdasági és társadalmi haszon keletkezik. Hollandiában létezik egy központi felület, amely a nemzeti jelentőségű téradatok elhelyezésére, valamint azok webes szolgáltatásként, vagy térinformatikai fájlként való megosztásra szolgál. Mivel az elérhető téradatokat a kormányzati vagy közigazgatási szervek szolgáltatják, így biztosított, hogy azok naprakészek, megbízhatóak és ingyenesen elérhetők legyenek. Ezen a felületen jelenleg több mint 230 szolgáltatás áll rendelkezésre. Hollandiában a nyílt adatpolitika egyre erősebbé válik, így a cél a szinte teljes kormányzati adathalmaz megnyitása. Ez magában foglalja a térképészeti adatokat is, így 2016. január 1-jétől a Holland Térképészeti Szolgálatot kötelezték a kataszteri térképek megnyitására.

- A Dán Kormány a téradatok széleskörű hozzáférhetőségének biztosítására létrehozta saját Nemzeti Téradat-infrastruktúra rendszerét, amely minden potenciális felhasználói terület számára lehetővé teszi az információk jelentős tömegének elérését. Az ottani elemzések eredményei szerint az alapadatok nyílt hozzáféréseinek megteremtésével a dán közsféra máris jelentős megtakarításokat ért el. Egy 2013-ban készült kormányzati prognózis a dán NTI-rendszer működtetésével hosszabb távon elérhető hasznot mintegy évi 250 millió dán korona (cca. 33,5 millió euró) értékűre becsülte.
- *Lengyelországban* az NTI törvényi szabályozása óta az NTI-rendszer részét képező térbeli adatok és szolgáltatások térítésmentesen hozzáférhetők a közigazgatási szervek részére közfadataik ellátásához kapcsolódóan. A szolgáltatások - amennyiben azok hatással vannak a környezet állapotára és arra vonatkozóan adatokat tartalmaznak - nemzetközi egyezmények alapján térítésmentesek az EU intézmények és szervek részére is. Oktatási és kutatási célokra valamennyi téradat térítésmentesen hozzáférhető. Maga a lengyel geoportál non-profit módon működik, azaz nem arra jött létre, hogy a kataszteri adatok szolgáltatásából profitot termeljen, ugyanakkor a tevékenység önfinanszírozó, azaz a hozzáférés díjfizetés ellenében működik.

2.7.2. Kormányzati finanszírozási modellek

Világszerte folynak a viták arról, hogy a közadatok megosztása és hasznosítása tekintetében milyen pénzügyi modell lenne a legcélravezetőbb. Míg az ingyenesség vagy határkötség mellett érvelők az adat újrafelhasználásában lévő potenciált és a gazdaságélénkítő hatást hangsúlyozzák, addig az azonnali költségmegtérítést támogatók a minőségi adatok előállításának magas költségére hívják fel a figyelmet, kiemelve az ilyen állami szolgáltatások hosszú távú pénzügyi fenntarthatatlanságát.

Azt, hogy a finanszírozás mennyire érzékeny terület az adatpolitikai szakterületen, jól mutatja, hogy az Európai Bizottság által a közadatok díjszabására vonatkozóan 2010-ben

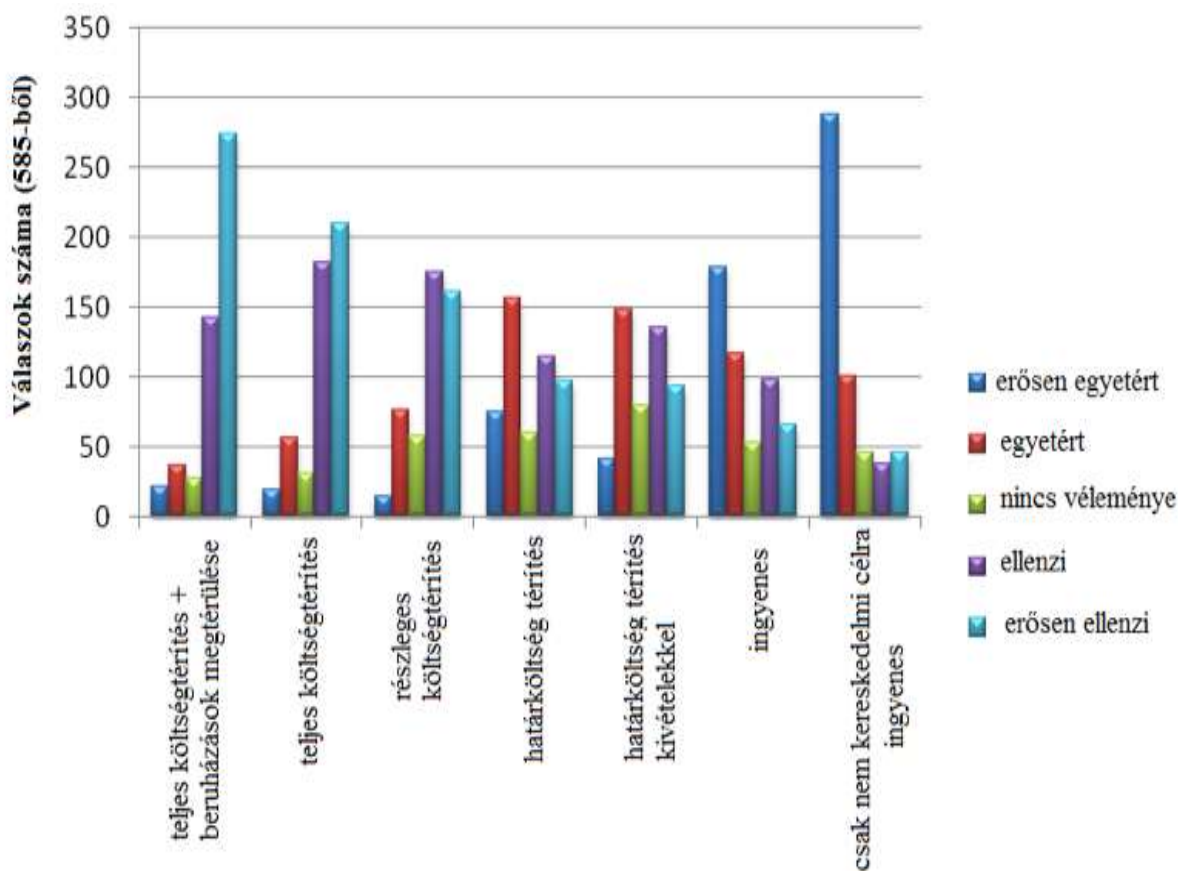
kiküldött konzultációs kérdőívre - más bizottsági felmérésekkel összevetve - meglehetősen sok (585 db) válasz érkezett vissza a téma iránt érdeklődő felhasználóktól.

A felmérés során az alábbi finanszírozási megoldások népszerűségét mérték fel:

- a) teljes költségtérítéssel finanszírozási modell, mely magában foglalja valamennyi beruházási költség megtérítését is,
- b) teljes költségtérítéssel finanszírozási modell, mely nem foglalja magában a beruházási költségek megtérítését,
- c) részleges költségtérítéssel modell,
- d) határköltség alapú finanszírozási modell,
- e) ingyenességet csak a „nem kereskedelmi célú” felhasználásra biztosító modell,
- f) teljes ingyenességet biztosító finanszírozási modell.

Fontos, hogy a fenti kategóriák elméletiek annyiban, hogy azokat az Európai Bizottság munkatársai alkották meg az addig feldolgozott országtapasztalatokból. A valóságban államokként is meglehetősen bonyolult - ágazatonként akár jelentős eltéréseket is mutató - finanszírozási rendszerek működnek.

A válaszokból kirajzolódott, hogy a többség ellenezte az összes létező költséget felszámító ún. teljes költségtérítéssel modellt, mellyel együtt egyértelműen az ingyenes elérhetőség mellett foglalt állást a nem kereskedelmi célú adathasználat esetén. Az egyéb díjazási modellekben már nem voltak ilyen egyértelműen mérhető preferenciák. Itt ugyanis a teljesen ingyenes hozzáférhetőséghez hasonlóan a határköltség alapú díjfizetés is jelentős támogatottságot kapott. Az alábbi diagramon megjelenített válaszokból az is látható, hogy míg a költségtérítés minden formája (még a részleges költségtérítés is) teljesen elutasított volt néhány éve Európában, addig a határköltség alapú költségtérítés már sokkal támogatottabb megoldásként jelent meg a felhasználók körében. Itt ugyanakkor valószínűleg érdemes különbséget tenni az egyedi adatigénylések, az oktatási, kutatási célra történő adatigénylések és a piaci célú adatbázis-igénylések között, amit a felmérés módszertani okokból nem tudott lekövetni.



10. ábra: A finanszírozási modellek támogatottsága Európában (EU Bizottság, 2010)

A témával foglalkozók körében számos felhasználó érvel a teljes ingyenesség mellett, arra hivatkozva, hogy a közadatok az adóbevételekből kerültek finanszírozásra. Kormányzati szakértők ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy a teljes ingyenesség magával hozhatja a „pazarlást”, vagyis a cél nélküli, felesleges adatigényléseket.

Megvizsgálva az európai államokat, valamint más országok szakértőivel konzultálva megállapítható, hogy több európai országban is előfordul, hogy a közadatokat előállító szervezetek nem kapják meg a működésükhöz szükséges teljes pénzügyi keretet a központi költségvetésből. Sőt, mint a magyar megoldás mutatja, bizonyos esetekben még államháztartási befizetést is elvárnak tőlük. Egy ilyen államháztartási finanszírozási modell esetén a közintézmény a rendszer működésének alaplogikájából egyszerűen rá van kényszerítve a bevételyszerzésre és így az általa előállított valamennyi szolgáltatás értékesítésére, beleértve ez utóbbiak körébe a közadatok eladását is. Ebből következik, hogy míg egy szervezet menedzsmentje támogatná a közadatok nyílt megosztását és újrahasznosítását, nagyobb díjcsökkentést nem tehet meg, mivel ezáltal a kötelező közfeladatainak ellátása is veszélybe kerülne. Ebben a csapdahelyzetben nehéz az intézményvezetők előtt azzal érvelni, hogy - adóbevételek és járulékok formájában - az ingyenes, vagy határköltség elszámolásával működő adatértékesítési modellek esetén is

jelentős bevételekhez juthat az államháztartás, mivel ennek megítélése és eldöntése a mindenkori pénzügyi kormányzat döntési kompetenciája, és nyilvánvalóan túlmutat a szervezeti vezetők hatáskörén.

A közadatok újrahasznosításával kapcsolatos finanszírozási megoldások tekintetében külön kérdés az *értéknövelt szolgáltatások értékesítése*.¹⁸⁰ Ekkor ugyanis, ha egy szervezet - eredeti közfeladatain túlterjeszkedve, saját bevételei növelése érdekében - nem csupán az egyébként is rendelkezésére álló adatokat értékesíti, hanem kiegészítő szolgáltatásokat is nyújt, maga is piaci szereplővé válik. Ez a szigorú európai uniós versenyjogi szabályozás miatt további problémákat generálhat. Az állami eszközrendszerrel támogatott adat-előállítás ugyanis az értékesítő számára komoly versenyelőnyt jelent, másrészt a szervezet további bevételmaximalizálásban és abban lesz érdekelt, hogy a piac más szereplői nehezebben jussanak a szükséges információhoz. Ez a monopol helyzet egyfelől torzíthatja az egységes európai gazdasági teret, másfelől felvetheti a tiltott állami támogatások kérdését is. Értéknövelt adatszolgáltatások közszereplők általi nyújtása ráadásul az ingyenes modell alkalmazása esetén is problematikus, ilyen esetben ugyanis a kisebb alkalmazásfejlesztő vállalkozások piacszerzési lehetősége csorbulhat, hiszen azok egy ingyenes szolgáltatással nyilvánvalóan nem tudnak versenyezni.

A berögzült régi rendszerek, valamint a megszokott gyakorlattól való eltérés hátráltatják a közadatok olcsóbbá vagy ingyenessé tételének megvalósítását. A pénzügyi modell változtatásához komoly vezetői akarat kell, mivel az nem csupán az adatok árát változtatja, illetve a közvetlen bevételeket csökkenti, hanem a teljes adatkezelési folyamatot, a szervezeti felépítést, feladatköröket és a jogi környezetet is megváltoztatja. Ebből következik, hogy a változtatással járó nehézségek és veszélyek lehetősége sok európai vezetőt visszatart e reform erejű kezdeményezések meglépésétől.

Európában a díjkötelességet előíró törvényi rendelkezések ugyanúgy megkötik az adat-előállítók kezét, mint Magyarországon, mivel nincs közvetlen ráhatásuk a törvények módosítására. Jellemző továbbá, hogy a felettes szerveket (minisztériumokat) nehéz meggyőzni az azonnali bevételkieséssel járó és későbbi, bizonytalan mértékű bevétellel kecsegtető változtatás fontosságáról. További problémát jelent a szövetségi felépítésű országokban (mint például Németországban), hogy a bevételkiesés szövetségi állami szinten keletkezik, azonban a többlet adóbevétel a központi, állami költségvetésben jelenik meg, a visszaosztás pedig mindig nehézkes és bizonytalan.

Európában az elmúlt évtizedre jellemző volt, hogy bizonyos országok azért vágtak bele a közadatok széles körű elérhetővé tételébe, mert a nemzeti adatiparba befektetve rövid távon is jelentkező, közvetlen hasznokban reménykedtek. Egy 21 közintézmény díjazási modelljét vizsgáló kutatás¹⁸¹ ugyanakkor kimutatta, hogy ennek a megközelítésnek nincs jövője, mert a tendencia napjainkra egyértelműen a díjak csökkentése, valamint a

¹⁸⁰ Ilyen értéknövelt szolgáltatásokra említhetők példaként Európában a tagállamok meteorológiai szolgálatainak különféle időjárás előrejelző alkalmazásai.

¹⁸¹ Ld.: POPSIS report http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=1158

közzadatok újrahasznosítását elősegítő lépések irányába mutat. Azokban az esetekben például, ahol a finanszírozási modell az azonnali teljes költségtérítésre irányult, a közintézmények általában nem tudtak pontos magyarázatot adni a díjszámításukra. A felmérés során úgy tűnt, hogy az ilyen szervek a teljes adatszolgáltatási folyamattól független költségvetési lyukak „betömésére” használták a díjbevételeket, és esetükben ezért egyáltalán nem valós költségeken alapult a díjak meghatározása. Ezeknél a szervezeteknél ráadásul - a díjfizetés széleskörű bevezetése ellenére - az adatok eladásából származó bevétel a teljes költségvetésüknek csak igen kis részét tette ki (több esetben ez a bevétel 1%-nál is kevesebb volt).

Sok esetben az intézmények közfeladatuk részének tekintik az adat-újrahasznosítás elősegítését, így mindent megtesznek annak érdekében, hogy minél szélesebb körben felhasználják az adataikat. A közzadatok újrahasznosítását elősegítő változások - különös tekintettel a díjszámítási modellekre - lehetnek alulról jövő kezdeményezések, de van példa felülről jövő kezdeményezésre is:

- A norvég meteorológiai szolgálat, vagy a francia térképészet jó példák az alulról jövő kezdeményezésekre. Ezeknél a szervezeteknél a vezetők a meglévő kereteket feszegetve indították el a változásokat, és a kezdeti eredmények hozták magukkal a későbbi pénzügyi modell átalakítását;
- Ezzel szemben a spanyol és brit térképészet fentről jövő utasításra változtatta meg díjazási gyakorlatát és tette könnyen és olcsón elérhetővé az adatait.

Az elemzések tehát azt mutatták, hogy a kezdeti növekvő költségek és csökkenő bevételek időszaka után, valamennyi olcsó adat irányába elmozduló közintézmény többlet haszonra tett szert a korábbi adatpolitikájához képest. Bárhogyan is történjen a változás, az eddigi kutatásokból egyértelműen látható, hogy az átalakítás pontos tervezést igényel, konkrét határidőkkel, kitűzött, elérhető célokkal, illetve a kezdeti beruházások és bevételkiesések miatt előre megtervezett fedezettel.

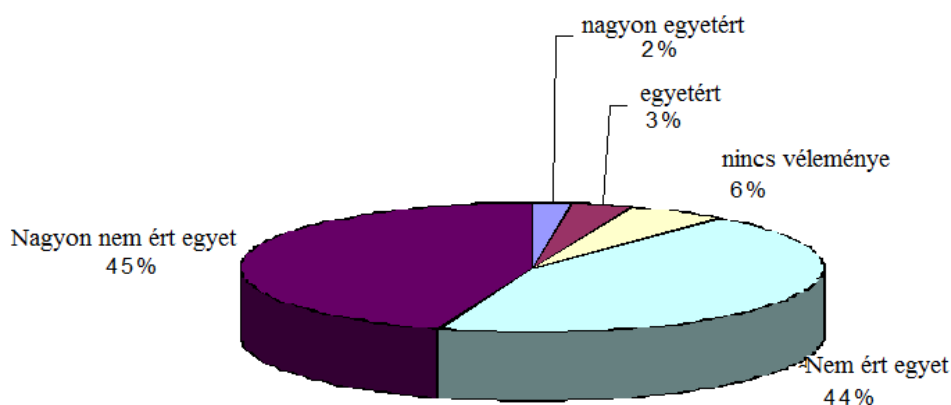
A közzadatok újrahasznosítását támogató pénzügyi modellek bevezetése nem megy egyik napról a másikra. A gondos tervezést követően a tényleges változás megvalósítása több évet, vagy akár egy évtizedet is igénybe vehet. Ebből adódóan - továbbá a hasznok keletkezésének „hóglyó” effektusa miatt - nehéz számszerűsíteni a keletkező hasznokat. Beszédes példa azonban, hogy Dániában a központi címadatbázis ingyenes hozzáférhetőségével az újrafelhasználási piac forgalma 1000%-kal nőtt, a másodlagos felhasználók száma 10.000%-kal emelkedett, a másodlagos felhasználók által alkalmazott személyek száma pedig 800-1000%-kal lett több. Mindeközben az adóbevételek 400%-kal haladták meg a közintézmények által befektetett összeget. Hasonlóképpen, a norvég meteorológiai szolgálat az adatainak közzétételét követően 3000%-kal több látogatót kapott, és a civil szféra ily módon történő bevonásával javította adatbázisainak minőségét.

Összegezve az eddigieket, a közzadatok szolgáltatása az EU legtöbb tagállamában elmozdult a díjfizetés felől a határköltség-térítés vagy az ingyenesség irányába. A tapasztalatok

alapján megállapítható, hogy az adatfelhasználók, különösen a másodlagos felhasználók száma drasztikusan megemelkedett az új - ingyenes vagy határkölség alapú - árpolitikák bevezetése eredményeként, az adatokat felhasználó szervezetek alkalmazottainak száma pedig növekedett. A hasznok számszerűsítése nagyon ritka, de néhány skandináv ország esetében pontosan számszerűsíteni tudták a közadatok újrahasznosításának köszönhető megnövekedett adóbevételeket. A megnövekedett számú felhasználói visszajelzés alapján, a közadatok minőségjavulását - ettől eltekintve - ugyancsak minden esetben igazolni lehetett.

Végezetül annak ellenére, hogy néhány tagállamban már több mint egy évtizede dolgoznak a közadatok újrahasznosításának elősegítésén, elmondható, hogy Európa még messze nem aknáztta ki a területben rejlő lehetőségeket. Ez egybecseng az Európai Bizottság által 2010-ben végzett online konzultáció eredményével, amelyben a válaszadók 89%-a nem értett egyet azzal a kérdéssel, hogy „A közadat újrahasznosítás elérte-e lehetősége határát Európában?”

A Közadat újrahasznosítás elérte-e a lehetősége határát Európában?



11. ábra: Lakossági vélemények az adat-újrahasznosítás jelenéről és jövőjéről (EU Bizottság, 2010)

2.7.3. Alkalmazott technikai megoldások (köz-/nyíltadat-portálok)

A PSI-irányelv által meghatározott adatok köre a közfeladatot ellátó szervek által gyűjtött és előállított adatokra épül, mely elvileg biztosíthatná Európa legnagyobb, központi információforrását, amennyiben a tagállamok ténylegesen is végrehajtanák a szabályozásban foglaltakat. A közadatok fogalma tehát olyan tág, hogy egy adatbázisban kezelve az adatokat szinte lehetetlen lenne bármit is megtalálni. Ezt felismerve, valamennyi, a közadatok újrahasznosítását szorgalmazó, illetve a PSI-irányelv bevezetésében élen járó tagállam tematikusan rendszerezte az adatait.

Az Európai Unión belüli közadat-újrahasznosítás elősegítése érdekében a Európai Bizottság

két portál létrehozását is támogatta: az egyik a DG CONNECT kezdeményezésére elkészült ePSI platform,¹⁸² a másik pedig az EU intézményei és egyéb szerveinek adatait közlétevé Európai Unió Nyíltadat-portál.¹⁸³ Ez utóbbi azért került kialakításra, mert a PSI-irányelv kizárólag a tagállamokra ró kötelezettséget, így az az EU intézményeire és egyéb szerveire nem vonatkozik. Az Európai Bizottság - hogy példát mutasson - külön (a PSI irányelv szabályain túlmenő) döntést fogadott el, lehetővé téve saját adatainak újrahasznosítását.

Az adatok nyílt hozzáféréseinek és újrahasznosításuk biztosításában az alábbi technikai fejlettségi szinteket lehet megkülönböztetni:

- *az adatok egyszerű nyílt hozzáféréseinek biztosítása (open data¹⁸⁴):* dokumentumok, fájlok, archívumok elérhetővé tétele az interneten - egyszerű formában, szabad hozzáféréssé, nyílt licencekkel;
- *gépileg olvasható és feldolgozható nyílt adatok (machine readable open data)¹⁸⁵ elérhetővé tétele:* táblázatok, térképek, adatbázisok megosztása nyílt licencekkel;
- *kapcsolt nyílt adatok (linked open data¹⁸⁶) biztosítása:* az elérhető nyílt adatok összekapcsolása az ún. a szemantikus web¹⁸⁷ eszközeinek segítségével.

A továbbiakban az Európában elterjedt közadatportálok különféle technikai megoldásai közül az alábbi öt fontos, előremutató és láthatóan egységesen megközelített gyakorlati megoldást ismertetjük:

- nyíltadat-portál keretrendszerek / portál platformok,
- a nyílt adatok egységes minőségi osztályozására kialakított besorolási rendszer,
- szemantikus web,
- kapcsolt nyílt adatok biztosítása,
- egy, a felhasználói licencekre kialakított szabványos tipológia.

¹⁸² Ld.: <http://epsi.eu/>

¹⁸³ Ld.: <https://open-data.europa.eu/en/data/>

¹⁸⁴ *Open data* (nyílt adat): „olyan közzféra-információ (PSI), melyek elérhetősége magán- vagy kereskedelmi célra történő széles körű elérhetősége, minimális jogi, technikai vagy pénzügyi korlátozásokkal vagy anélkül biztosított.” Más megfogalmazásban: a „nyílt hozzáférésű adatok” kifejezés az adatok olyan csoportját jelöli, amelyet kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú újbóli felhasználásra mindenki számára szabadon hozzáférhetővé tettek.” (*Open Data Handbook Documentation. Release 1.0.0. - Open Knowledge Foundation, 2012. 6. o. (Open Knowledge Foundation, okfn.org) ill. Open Knowledge Foundation, 2009. <http://opendefinition.org/od/sw/> illetve: Directive 2013/37/EC, bevezetés (3) bek.*

¹⁸⁵ Egy dokumentum akkor tekinthető számítógéppel olvasható formátumú dokumentumnak, ha olyan fájlformátumú, amely lehetővé teszi a szoftveres alkalmazások számára, hogy a benne lévő egyedi adatokat könnyen azonosítsák, felismerjék és kinyerjék. (EU Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról I. (21))

¹⁸⁶ Linked Data Glossary W3C Working Group Note 27 June, 2013, 53. pont.

¹⁸⁷ A szemantikus web módszerek és technológiák összessége, melyek segítségével elérhetővé tehetjük a gépek számára az interneten található információk jelentését, szemantikáját. (forrás: W3C.org)

Nyíltadat-portál keretrendszerek (open data platfoms):

A közadatok fogalma olyan tág, hogy egy adatbázisban kezelve az adatokat szinte lehetetlen lenne bármit is megtalálni. Ezt felismerve, valamennyi, a közadatok újrahasznosítását szorgalmazó, illetve a PSI-irányelv bevezetésében élen járó tagállam tematikusan rendszerezte az adatait. Ez a tematikus bemutatás és feltárás az adatportálokon keresztül valósul meg. A nyílt adatokat szolgáltató portálok meghatározó keretrendszere az *Open Knowledge Foundation* adatkezelő szoftvere a CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*). Számos nemzeti adatportál használja, így az Egyesült Államokban a data.gov és az angol data.gov.uk is, vagy az uniós publicdata.eu és europeandataportal.eu. A szoftver nyílt forráskódú, szabadon elérhető, részletes dokumentációval rendelkezik.

A szerveren futó back end főként Pythonon alapszik. PostgreSQL-ben tárolja az adatokról szóló adatokat. A keresés Solr alapú. Gazdag választék van kiegészítő programokból, amelyek a rendszer képességeit kiterjesztik. Fel van készítve arra, hogy az adatok és szolgáltatások programozottan alkalmazás-programozói felületen keresztül (API) is elérhető legyenek - természetesen az adattulajdonosok által megszabott engedélyek keretei között. Katalógusszerűen működik, a nem helyben elérhető adatokat is feltárva és elérhetővé téve. Számos bibliográfiai, térinformatikai és más szabványt implementáltak.

Az adatkatalógusok nagyon fontos alkotó részét alkotják a metaadatok, azaz az adatokat leíró adatok. Számos szempont szerint írják le az adatokat, és így biztosítják a részletes és hatékony keresést. A keretrendszer előre fel van készítve arra, hogy különböző közigazgatási szervezeti egységek dolgoznak a rendszer keretein belül. Biztosítja az eszközöket a megfelelő, egymástól elszigetelt munkafolyamatok számára. Általában is a jogosultságok és engedélyek nagy pontossággal és részletesen szabályozhatók. Az adatvizualizációt és elemzést beépített eszközök biztosítják. A szoftver vizuálisan is szabadon alakítható a felhasználói igények szerint.:

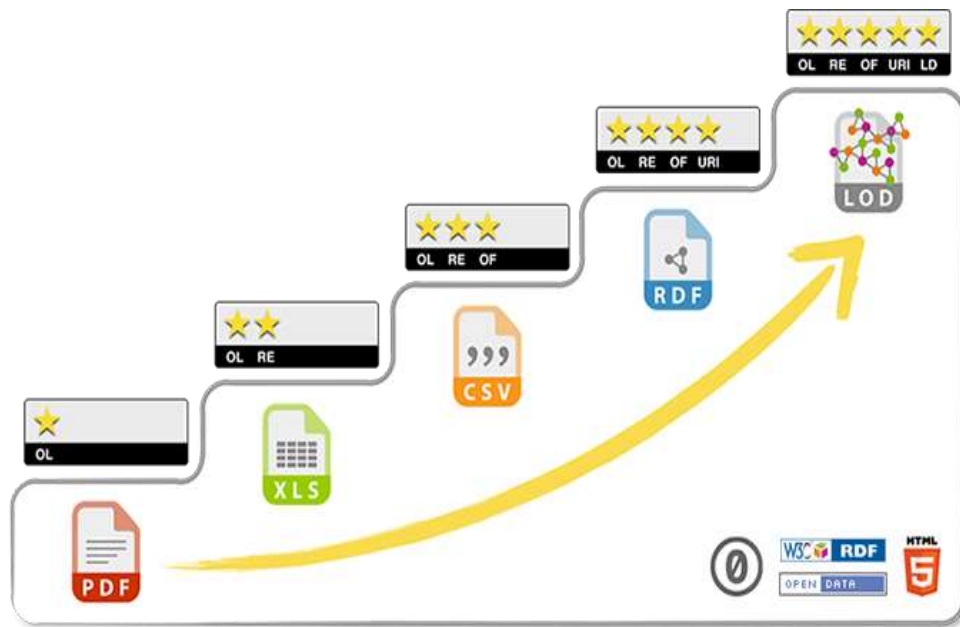
- *Open Knowledge Foundation* (<https://okfn.org/>)
- CKAN
 - <http://ckan.org/features/>
 - <http://ckan.org/>
- a szoftver elérhetősége: <http://ckan.org/developers/docs-and-download/>

Nyílt adatok osztályozása:

Tim Berners-Lee, a világháló feltalálója (és a kapcsolt adatok kezdeményezője) egy öt csillaggal jelölt értékelési rendszert javasol a nyílt adatok osztályozásához, melyben a csillagok száma az adatok nyitottságát és további felhasználhatóságát jelöli.

Az adatgazdák az alábbi jelölésekkel mindenki számára egyszerűen meghatározhatják, hogy a rendelkezésre bocsátott adatokat milyen szintig kívánják elérhetővé tenni. Ebben a jelölési rendszerben az 1 csillag azt jelenti, hogy az ilyen - tipikusan pdf - dokumentumok

már nyílt licenccel érhető el a világhálón, de pl. gépi feldolgozásra már nem alkalmasak. Ehhez képest az 5 csillagos dokumentumok már gépileg is feldolgozhatók, sőt, nyílt szabványok szerint interoperábilisan össze is kapcsolhatók mások adataival. Az egyes országok adat-újrahasznosítási törekvéseit nyomon követő nemzetközi szervezetek ugyancsak szívesen alkalmazzák ezeket a megjelöléseket annak meghatározásához, az adott állam mennyire jár elől a nyílt adatok közzétételében és további hasznosításuk biztosításában.



11. ábra: A nyílt adatok minőségi szempontú osztályozásának rendszere (Tim Berners-Lee)

Az egyes minőségi szintek meghatározása az alábbiak szerint történik:

★	Nyílt licenccel érhető el a világhálón (bármilyen formátumban), ettől lesz az adat nyílt adat
★★	Az adat gépek által olvasható, strukturált formátumban érhető el (pl. Excel-ben egy táblázat szkennelt képe helyett)
★★★	Az előző szempontokon felül az adat nem védett formátumban jelenik meg (pl. csv fájl az Excel helyett)
★★★★	Az előző szempontokon felül nyílt W3C szabvány szerinti formátumban jelenik meg az adat (RDF / SPARQL), annak érdekében, hogy pontosan rá lehessen mutatni az adatra (ld. kapcsolt nyílt adatok)
★★★★★	Az előző szempontokon felül az adat mások adataival való összekapcsolásra is alkalmas

Szemantikus web:

A World Wide Web Konzorcium szemantikus web alatt az olyan módszerek és technológiák összességét érti, melyek segítségével elérhetővé és érthetővé tehetjük gépek számára az interneten található információk jelentését, szemantikáját.¹⁸⁸ A szemantikus web elképzelése két alapötletre építkezik:

- metainformációk/metaadatok hozzákapcsolása internetes erőforrásokhoz,
- következtetések levonása a metainformációk/metaadatok alapján az eredeti internetes erőforrásokra.¹⁸⁹

Kapcsolt nyílt adat (*linked open data*):

A kapcsolt nyílt adat lényege, hogy a szemantikus web eszközeit használva a világhálón elérhetővé tett nyílt adatbázisokat egy plusz mechanizmus segítségével összekapcsolhatóvá teszik, anélkül, hogy az adatbázisok szerkezetét megváltoztatnák. Ez azt jelenti, hogy bonyolult, hosszas tárgyalást és kompromisszumot igénylő adatbázis harmonizációk helyett hármas azonosítókat (alany - állítmány - tárgy) rendelnek az adatokhoz és kapcsolatot hoznak létre a különböző entitások között. A weben található adatok összekapcsolásához, szükség van egy mechanizmusra, amely az adatok tartalmainak kapcsolatát értelmezi. Ez a mechanizmus a metaadatok értelmezésére használt ún. Forrást Leíró Keretrendszer (*Resource Description Framework - RDF*).

Kapcsolt nyílt adatok előállításához első lépésben minden egyes adatot egyedi ún. univerzális forrásazonosítóval (*Universal Resource Identifier - URI*) kell ellátni, mely biztosítja, hogy az adat gépek által is megtalálható legyen az interneten. Ezt követően a források egy hármas RDF azonosítóval látják el az adatokat, melyek az alábbiak:

- *alany*: annak a dolognak az azonosítója, amit a csomópont reprezentál;
- *állítmány (tulajdonság)*: annak a két dolognak a viszonyát azonosítja, amelyet összekapcsol;
- *tárgy*: a kapcsolatot létrehozó tulajdonság értékét adja meg.¹⁹⁰

Az URI-k segítségével az internet egyetlen hatalmas adatbázissá alakulhat, amelyben az adatok összekapcsolódnak. Az adatbázisok ellátása RDF azonosítókkal önmagában ugyanakkor még nem hoz létre kapcsolt nyílt adatokat. Annak érdekében, hogy egy adathalmaz 5 csillagos minősítést kapjon, az RDF halmazok között automatikus linkeket kell létrehozni szabvány szótárak segítségével.¹⁹¹

¹⁸⁸ forrás: W3C.org

¹⁸⁹ forrás: Wikipedia (https://hu.wikipedia.org/wiki/Szemantikus_web)

¹⁹⁰ forrás: http://www.open-access.hu/tudnivalok_kapcsolt_adatokrol

¹⁹¹ Részletesebb irodalma: Report, McKinsey Global Institute, (October 2013), Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information, The Enabling Effect of Free Public Sector Information for Entrepreneurs (IEEE) Linked Open Data: The Essentials, A Quick Start Guide for Decision Makers - <http://www.semantic-web.at/LOD-TheEssentials.pdf>, The Semantic Web and the Modern Enterprise - <http://www.cmswire.com/cms/information-management/the-semantic-web-and-the-modern-enterprise-016571.php> <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>, 5 ★



12. ábra: Kapcsolt nyílt adatok (Linked Open Data) az adat-ökoszisztémában

Licencek egyértelmű meghatározása:

Az adatok megosztásánál fontos, hogy az adatgazda meghatározza, hogy milyen feltételekkel ad engedélyt az adatok felhasználására. Ezt jellemzően egy licencszerződésben rögzítik a felek, melyben meghatározzák, hogy az adatokat ki és hogyan használhatja, kinek adhatja tovább stb. A szerzői jogi jogszabályok általában a „minden jog fenntartva” meghatározással élnek, és az ettől való eltérés az adatgazda engedélyével, licencszerződésben rögzített módon lehetséges. Ez meglehetősen nehezéssé teszi az adatokhoz való hozzáférést, ezért Európában a közadatokat publikáló szervezetek - egy egységes (mikro szintű) szervezeti adatpolitika megfogalmazását követően - szabványos licenc struktúrát alkalmaznak. Ilyenre példa a *Creative Commons*¹⁹² szabványos licenc tipológiája, mely az alábbi kategóriákat alkalmazza a közadatportálokon.



CC BY (Nevezd meg!)

Ez a licenc típus meglehetősen nyitott, lehetővé teszi az adat átalakítását, kezelését felhasználását, akár kereskedelmi célú továbbadását, amennyiben az eredeti adatgazda meg van jelölve



(CC BY-SA) Nevezd meg! - Így add tovább!

Open Data - <http://5stardata.info/> -What is Linked Data, <http://www.data.gov.uk/blog/what-is-linked-data>

¹⁹² A *Creative Commons* egy 2001-ben alapított nonprofit szervezet, melynek célja az olyan kreatív művek mennyiségének növelése, melyeket mások jogszerűen megoszthatnak egymással vagy felhasználhatnak a saját műveikhez. (<http://creativecommons.org/licenses/>)

Ennél a licenc formánál ugyan azt lehet tenni az adattal, mint az előzőnél, azonban nemcsak az eredeti adatgazdát kell megjelölni, hanem kiköti azt is, hogy ugyanazzal a licenc feltétellel kell továbbadni az ez alapján készült terméket vagy szolgáltatást, mint ami az alapadathoz tartozik.



CC BY-ND (Nevezd meg! - Ne változtasd!)

Ez a licenc lehetővé teszi az adat továbbadását akár kereskedelmi célból is, de csak úgy, hogy az változatlan formában és teljes tartalommal kerül továbbadásra, és az eredeti adatgazda megjelölésre kerül.



CC BY-NC (Nevezd meg! - Ne add el!)

Ebben az esetben a licenc csak nem kereskedelmi célú felhasználást engedélyez, azonban ennél is lehetőség van az adat átszerkesztésére, feldolgozására. Az előállított terméken vagy szolgáltatáson fel kell tüntetni az eredeti adatgazdát, és azok is csak nem kereskedelmi célúak lehetnek, ugyanakkor az előállított termékhez más licenc feltételeket is társíthatnak.



CC BY-NC-SA (Nevezd meg! - Ne add el! - Így add tovább!)

Ez a licenc engedélyezi az adat szerkesztését, feldolgozását, viszont csak nem kereskedelmi célú felhasználás lehetséges, és az eredeti adatgazdát kell megjelölni, továbbá kiköti azt is, hogy ugyan azzal a licenc feltétellel kell továbbadni az ez alapján készült terméket vagy szolgáltatást, mint ami az eredeti adathoz tartozik.



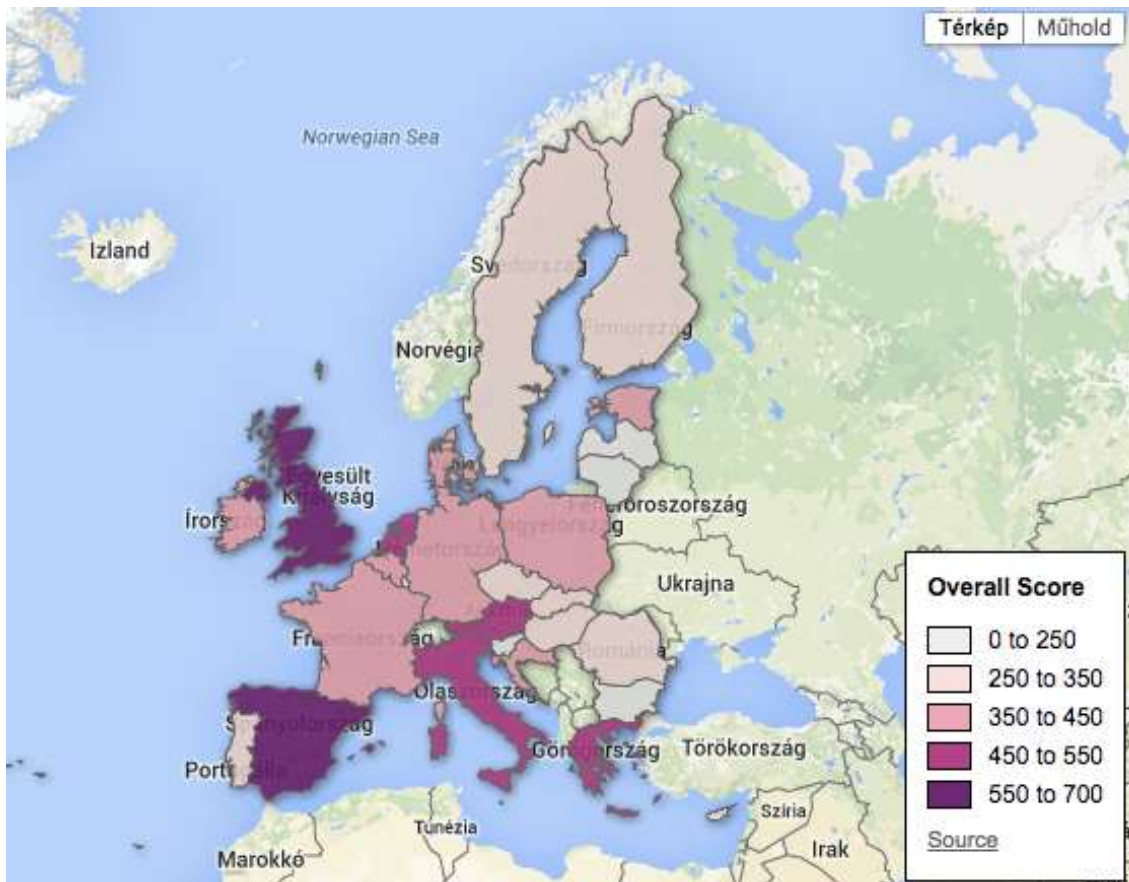
CC BY-NC-ND (Nevezd meg! - Ne add el! - Ne változtasd!)

Ez a legkorlátozóbb valamennyi közül. Csupán az adat letöltését és amennyiben az eredeti adatgazdát feltüntetik, másokkal való megosztását engedélyezi, de nem engedélyezi az adatok szerkesztését semmilyen módon, illetve nem engedélyezi a kereskedelmi célú felhasználást sem.

2.7.4. Napjainkig elért eredmények

Az adatpolitikai szakterületen az egyes országok által elért eredményeket az Európai Unió tagállamai között a legegyszerűbb összevetni, mivel az Európai Bizottság által 2012-ben felállított ePSI Platform nevű felületen egy úgy nevezet „Közsféra-információ

Eredményjelző Tábla” (PSI Scoreboard) alkalmazás fut, amely előre meghatározott szempontok szerint folyamatosan nyomon követi és pontozza a tagállami teljesítményeket. Egy 0-tól 750 pontig terjedő tartományban a nyílt adatokhoz való hozzáférést és az adat-újrahasznosítási feltételeinek meglétét mérik. Nem értékelik külön a kormányzati stratégiákat, de nyomon követik az országok aktivitását. Egy hét komponensből kalkulált PSI index alkalmazásával 2015. szeptember 28-án a következő teljesítmények rajzolódtak ki az Európai Unión belül.



13. ábra: A közzféra információinak megosztásában és a közadatok újra-hasznosításában elért tagállami eredmények

Az eredményjelző tábla a fenti aggregált PSI-index értékeket 0 és 750 pont között az alábbi hét komponensből, összesen 25 indikátorból kalkulálja:

1.) PSI-irányelv átültetése (2 x 50 pont)

- 1. indikátor: irányelv átültetése, kötelezettségszegési eljárás mentesség
Átültetésre került a PSI-irányelv?
(50 pont ha igen, 0 pont ha nem.)
- 2. indikátor: Kivételek mellőzése
Kiterjesztették-e a PSI-irányelv rendelkezéseit az alábbiak közül valamelyikre:

meteorológiai szolgálat, térképészet, kereskedelmi kamara, jogszabályok nemzeti katasztere?

(50 pont ha igen, 0 pont ha nem.)

2.) Nemzeti közadat újrahasznosítási politika (5 x 20 20 pont)

- 1. *indikátor*: általános újrahasznosítási jog
Kötelezi-e a nemzeti jogszabály a közintézményeket az újrahasznosítás engedélyezésére?
(20 pont, ha igen.)
- 2. *indikátor*: kereskedelmi és nem kereskedelmi célú újrahasznosítás elkülönítése
A nemzeti jogszabály eltekint-e a kereskedelmi és nem kereskedelmi célú újrahasznosítás megkülönböztetésétől?
(Ha igen - tehát explicit kiköti a jogszabály szövege, hogy nem lehet ilyen különbségtétel, vagy ha egyébként nincs különbségtételre utaló szöveg a jogszabályban -, akkor 20 pont.)
- 3. *indikátor*: jogorvoslati mechanizmusok
Van-e eljárásrend a közadat hozzáférését megtagadó határozat jogorvoslati eljárásához? (Ha igen, akkor 20 pont.)
- 4. *indikátor*: proaktív közadat közzététel
Előírja-e a nemzeti jogszabály a PSI irányelv hatálya alá tartozó adatok külön igénylés nélküli közzétételét?
(Ha igen, akkor 20 pont.)
- 5. *indikátor*: szabványos licenc megléte -
Van-e elfogadott nemzeti adatpolitika szabványos licenccel?
(Ha igen, akkor 20 pont.)

3.) Formátumok (2 x 20 pont + 2 x 30 pont)

- 1. *indikátor*: nyílt szabványok és nyers adatok jóváhagyása
Van-e olyan közintézmény, amely támogatja a nyers adatok nyílt szabvány szerinti közzétételét?
(Ha igen, akkor 20 pont.)
- 2. *indikátor*: kötelező nyílt szabványok és nyers adatok
A nemzeti jogszabály kötelezi-e a közintézményeket a nyers adatok nyílt szabvány szerinti közzétételére?
(Ha igen, akkor 30 pont.)
- 3. *indikátor*: nyílt kapcsolt adatok támogatása
Támogatja-e a tagállam a nyílt kapcsolt adat használatát?
(Ha igen, akkor 20 pont.)
- 4. *indikátor*: nemzeti, vagy regionális jegyzék megléte
Van-e nemzeti vagy regionális adatjegyzék vagy adatportál, amely összegyűjti

linkekkel az elérhető közadatokat?
(Ha igen, akkor 30 pont.)

4.) Árképzés (2 x 30/50 + 1 x 50 pont)

- **1. indikátor:** költségtérítéssel pénzügyi modell alkalmazása
Költségtérítéssel pénzügyi modellt alkalmaz-e a tagállam a közadatok esetén?
(Ha igen, akkor 30 pont.)
- **2. indikátor:** határkötség számításos modell alkalmazása
Határkötség-számításos pénzügyi modellt vagy ingyenes adatszolgáltatást alkalmaz-e a tagállam a közadatok szolgáltatása esetén?
(Ha igen, akkor 50 pont.)
- **3. indikátor:** határkötség számítás alóli kivétel mentesség
Engedélyezi-e a tagállam a határkötség-számítás alóli kivételeket?
(Ha nem, akkor 50 pont.)

5.) Kizárólagossági megállapodások (1 x 50 pont + 1 x 30 pont + 1 x 20 pont)

- **1. indikátor:** kizárólagosság tiltása
Tiltja-e a törvény, hogy egy szervezet kizárólagosságot kapjon a közadat újrahasznosítására, vagy viszonteladására?
(Ha igen, akkor 50 pont.)
- **2. indikátor:** kizárólagosságok elleni jogi lépések
Tett-e bárki jogi lépéseket a kizárólagossági megállapodások megszüntetése érdekében? (Ha igen, akkor 30 pont.)
- **3. indikátor:** kizárólagossági megállapodások megszüntetése
Megszüntették-e a korábbi kizárólagossági megállapodásokat a PSI-irányelv alapján?
(Ha igen, akkor 20 pont.)

6.) Regionális vagy helyi közadatok elérhetősége (2 x 40 pont + 1 x 20 pont)

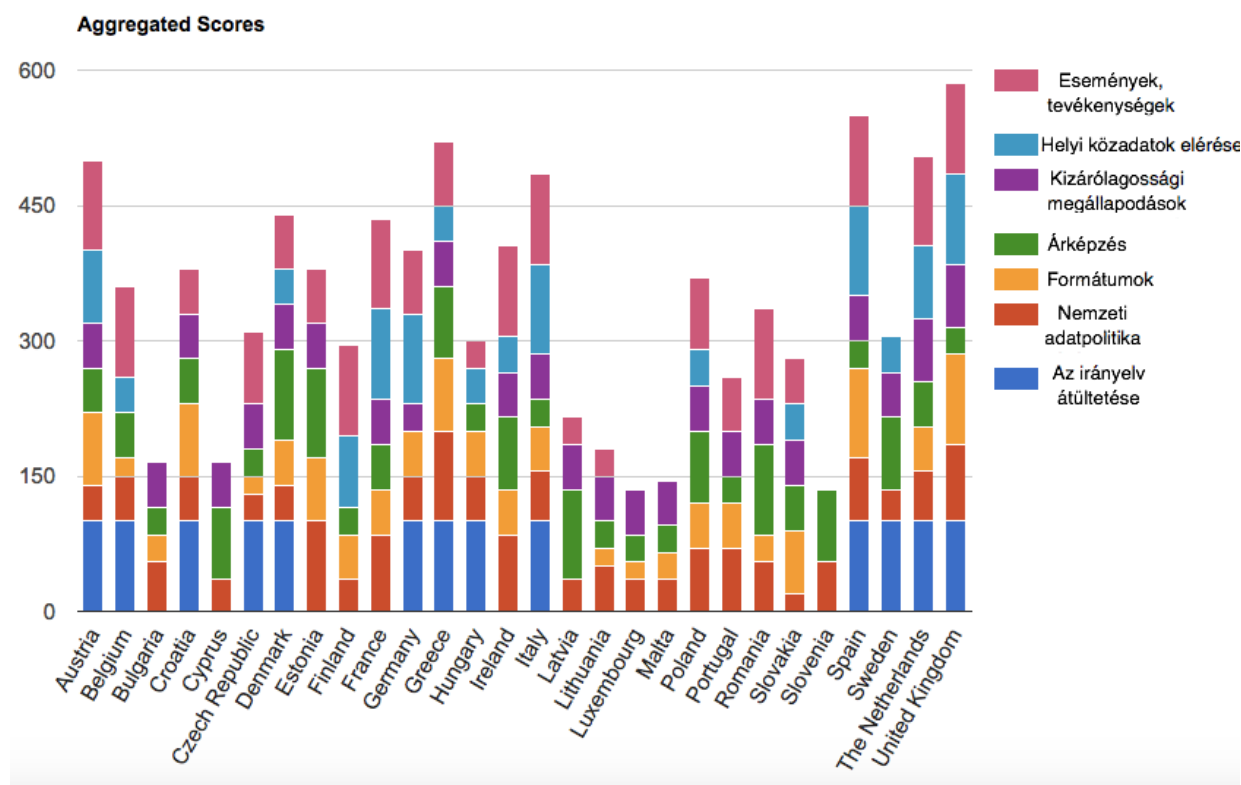
- **1. indikátor:** néhány helyi vagy regionális közadat elérhetősége és közösségi aktivitás
Van-e legalább 2 helyi, vagy regionális önkormányzat, amely legalább 10 közadatot publikál, és van-e aktív nyíltadat-közösség a hatáskörében?
(Ha igen, akkor 40 pont.)
- **2. indikátor:** mérsékelt helyi vagy regionális közadat-elérhetőség és közösségi aktivitás
Van-e legalább 6 helyi vagy regionális önkormányzat, amely legalább 10 közadatot publikál, és van-e aktív nyíltadat-közösség a hatáskörében?
(Ha igen, akkor 40 pont.)
- **3. indikátor:** jelentős helyi, vagy regionális közadat-elérhetőség és közösségi aktivitás

Van-e legalább 12 helyi vagy regionális önkormányzat, amely legalább 10 közadatot publikál, és van-e aktív nyíltadat-közösség a hatáskörében?
(Ha igen, akkor 20 pont.)

7.) Események és tevékenységek (2 x 25 pont + 1 x 50 pont)

- 1. *indikátor*: néhány nemzeti vagy interregionális rendezvény
Volt-e évente legalább 4 nemzeti vagy interregionális rendezvény a nyílt adatok, illetve a közadatok újrahasznosításának támogatására?
(Ha igen, akkor 50 pont.)
- 2. *indikátor*: mérsékelt nemzeti vagy interregionális rendezvény
Volt-e évente legalább 8 nemzeti vagy interregionális rendezvény a nyílt adatok, illetve a közadatok újrahasznosításának támogatására?
(Ha igen, akkor 25 pont.)
- 3. *indikátor*: jelentős nemzeti vagy interregionális rendezvény
Volt-e évente legalább 12 nemzeti vagy interregionális rendezvény a nyílt adatok, illetve a közadatok újrahasznosításának támogatására?
(Ha igen, akkor 25 pont.)

A fenti szempontokat és indikátorokat részletesen kielemezve az Európai Unió tagállamairól 2015. szeptember 28-án az alábbi kép rajzolódik ki.



14. ábra: Közadattmegosztásban és -újrahasznosításban elért tagállami eredmények komponensenként

A fenti ábrán is látható, hogy a közzétett információinak (PSI) megosztásában és a közadatok újrahasznosításában azok az országok a legeredményesebbek, amelyek diagram oszlopa a legmagasabb és a legösszetettebb (heterogénebb). Ilyen ország az Egyesült Királyság, Spanyolország, Görögország, Hollandia Ausztria és Olaszország. Az európai nyíltadat-politika végrehajtása és a nemzeti adatrendszerek fejlesztése tekintetében ezeket az államokat tekinthetjük *modellországoknak*.

A modellországokat követően a mezőny négy csoportra osztható:

- Vannak olyan országok, amelyek szinte minden területen jól teljesítenek, de még folyamatban van esetükben a PSI-irányelv átültetése (Franciaország, Írország, Észtország, Lengyelország, Románia). Ezek az államok sok területen érnek el eredményeket, tehát tartalmilag is átültetik a PSI-irányelvet, így várható, hogy hónapokon belül utolérik a modellországok csoportját.
- Egy másik országcsoport esetében a jogharmonizációs eredmény túlhangsúlyos a többi teljesítmény-összetevőhöz képest. Ezek tekinthetők a formai megfelelőeknek és - Magyarországon felül - ebbe az országcsoportba tartozik Csehország és Svédország.
- Egy további csoportban olyan országokat találunk, amelyek gyorsan felzárkózhatnak középre - és meg is előzhetik Magyarországot -, ha a legutóbbi PSI-irányelvmódosítást hónapokon belül átültetik (Finnország, Szlovákia, Portugália).
- Végül a mezőny végén olyan országokat találunk, ahol vagy nem tartják fontos és hangsúlyos kérdésnek az európai nyíltadat-politika végrehajtását, vagy más okból nem ismerték még fel nemzeti adatrendszereik fejlesztésének fontosságát. Ezen belül is vannak próbálkozó, de nem haladó országok (Lettország, Litvánia, Bulgária, Málta, Luxembourg) és a versenyt - legalábbis e téren - feladni látszó országok (Ciprus és Szlovénia).

Az ePSI Platformon elérhető és az aggregált ponteredményeket színesben mutató, PSI eredményjelzőről számos további összefüggés is leolvasható. Az Egyesült Királyság az első helyen áll, amely nyilván annak köszönhető, hogy már az ezredforduló környékén tudatosan kezdett hozzá a közadatok közzétételéhez és további hasznosításához, ennek megfelelően ebben az országban a gyakorlatban is használják a legtöbb nyílt adatformátumot. Ehhez képest Franciaország magas pontszámait az általa szervezett rendezvények nagy számának, a regionális közadatok elérhetőségének, valamint jó újrahasznosítási gyakorlatainak köszönheti. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy Németország egyáltalán nem szerzett pontot az árképzés kategóriában, azaz a külső értékelők szerint a német árképzési gyakorlat egyenesen gátja a közadatok újrahasznosításának. Mindeközben a gyengébb összpontszámmal záró Románia éppen az árképzési megoldásaira kapott magas pontszámának köszönheti viszonylag jó eredményét.

Az Európai Bizottság folyamatos monitorozó tevékenységének és az *ePSI Scoreboard* nevű eszköznek köszönhetően meglehetősen egyszerűen megállapítható, hogy adott időszakban

mely tagállam nyújt jó teljesítményt a különböző jogalkalmazási területeken. Így például:

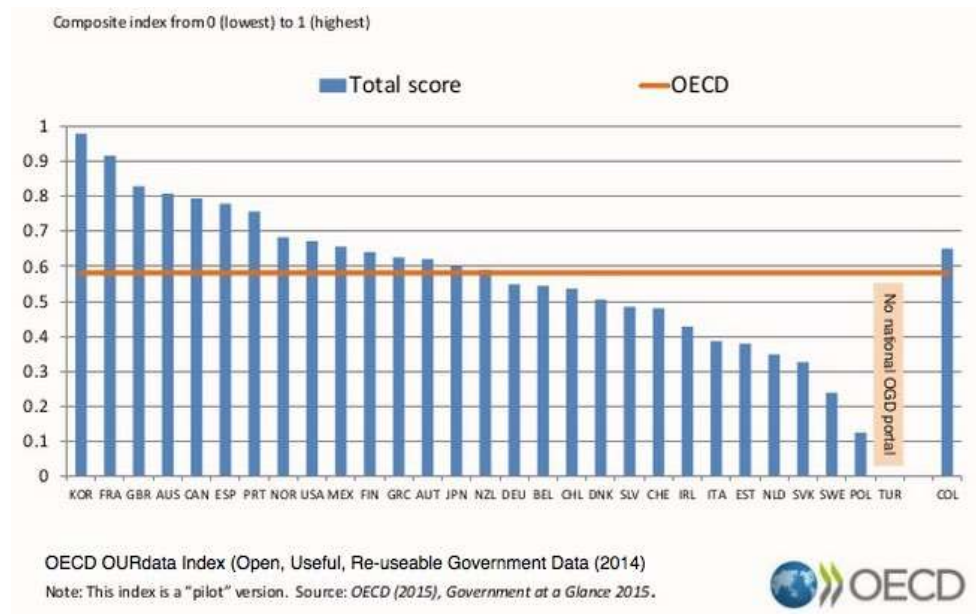
- A *nemzeti adatpolitika* megfogalmazásában, tehát az immár tagállami szinten szükséges szakpolitikák kialakításában és támogató jellegű szabályozási háttér megteremtésében Észtország, Írország, továbbá Franciaország és az Egyesült Királyság tekinthető Európában modellnek.
- Az akadály nélküli nyílt adatcseréket támogató *formátumok* bevezetését és gyakorlati alkalmazását illetően Európában az Egyesült Királyság és Spanyolország mellett Görögország, Ausztria, Horvátország és Szlovákia mutatkozik erősnek.
- *Árképzésben* Észtország, Dánia, Románia és Lettország, valamint Szlovénia és Ciprus kapott magas pontszámot az Európai Bizottságtól, ami azt jelzi, hogy ezek az országok az elmúlt években jelentős mértékben tolódtak el az ingyenes vagy legfeljebb határkötség alapú finanszírozási modellek felé.
- A *kizárólagosságok felszámolása* és a kizárólagossági megállapodások tiltása kevésbé sikeres beavatkozás Európában, e tekintetében csupán az Egyesült Királyság és Hollandia mutat 50 pontnál magasabb értéket.
- A *helyi (önkormányzati) közadatok elérhetőségének* és újrahasznosíthatóságának biztosításában a modell országok (UK, E, NL) mellett az önkormányzatokban és a tartományi szintű igazgatási rendszerek működtetésében nagy hagyományokkal rendelkező Franciaország, Németország, Olaszország és Ausztria teljesítménye kiemelkedő.
- Végül sok tagállam szerepel jól az *információs események* szervezésében, amelyek tehát segítik a gazdasági szervezeteket és a lakosságot a közadat újrahasznosításban rejlő lehetőségek megismerésében - Belgium, Írország, Finnország, Románia, Csehország és Lengyelország pontszámait láthatóan ez hajtotta. Mivel ugyanakkor a rendezvények megszervezése az elköteleződés első jeleként is értelmezhető, másrészt a tájékoztatás fontos előfeltétel egy felépülő adat-ökoszisztémában, várható, hogy ezek a tagállamok a következő időszakban jelentősebben előre lépnek majd a közadatok újrahasznosításában.

Ha Európán kívül tekintünk, akkor a modellországok körét ki kell bővítenünk Dél-Koreával, Ausztráliával, Kanadával, Norvégiával, az Amerikai Egyesült Államokkal, Mexikóval és Japánnal. Ezek az országok ugyanis az OECD által 2014 óta készített nyílt kormányzati adat (*Open Government Data - OGD*) felmérések¹⁹³ során az OECD átlag feletti teljesítmény nyújtottak. Az OECD a világ országainak e területen elért eredményeit egy egyelőre még pilotként alkalmazott ún. *OURdata* kompozit index segítségével méri, amely természetesen más szempontból vizsgálja az egyes államok adathasznosítási területen elért eredményeit, mint az Európai Bizottság.

A vizsgálati módszer lényege, hogy az egyes országokban publikált közsféra-információkat hozzáférhetőségük (*open*), használhatóságuk (*useful*) és újrahasznosíthatóságuk (*re-usable*)

¹⁹³ Ld.: <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/open-government-data.htm>

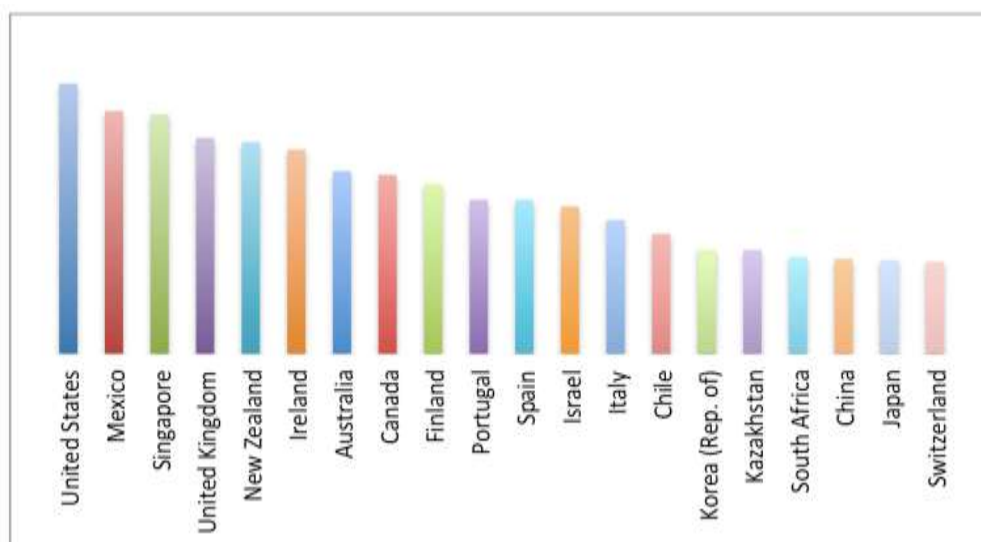
szerint vizsgálják. A kapott eredményeket egy 0-1 közötti tartományban jelenítik meg, ahol az 1-es érték a maximum.



15. ábra: Kísérleti OURdata index (OECD, 2015)

Érdekes, hogy az OECD eredményei egy kicsit az európai kontinensen is átrajzolják a rangsort. A fenti grafikonon érdemes például megfigyelni, hogy *OURdata* index alapján kiemelkedő Franciaország és Portugália teljesítménye is.

Ezt a képet kicsit árnyalja az amerikai székhelyű *World Wide Web Foundation* legfrissebb Nyíltadat Barométer Jelentése, melyben inkább az Európán túli kontinensek országai látszanak jobbnak.



16. ábra: 3WC Foundation Open Data Index (2012)

A valóságról még furcsább képet kapunk, ha egy brit civil kezdeményezés eredményeit elemezzük. Az *Open Knowledge Foundation* globális nyíltadat indexe (*Global Open Data Index - GODI*) alapján ugyanis az Egyesült Királyság a listavezető, őt azonban Dánia, Franciaország és Finnország követi, és csak ezután tűnik fel- az első kontinensen túli országgént - Ausztrália, majd Új-Zéland és az Amerikai Egyesült Államok.

Rank	Place	Transport Timetables	Government Budget	Government Spending	Election Results	Company Register	National Map	National Statistics	Legislation	Postcodes / Zipcodes	Pollutant Emissions	Score
1	United Kingdom											97%
2	Denmark											83%
3	France											80%
4	Finland											73%
5	Australia											72%
5	New Zealand											72%
7	Norway											71%
8	United States											70%
9	Germany											69%
10	India											68%
11	Taiwan											67%
12	Colombia											66%

17. ábra: Globális Nyíltadat Index (GODI, Open Knowledge Foundation, 2015)¹⁹⁴

Az *Open Knowledge Foundation* egy meglehetősen kifinomult, saját módszertan alapján mintegy 100 tényezőt vizsgál 10 nagyobb kategórián belül, melyek az alábbiak:

- közlekedési menetrendek elérhetősége,
- tervezett állami kiadások (költségvetési tervezés),
- állami költségek (költségvetés végrehajtása, zárszámadás),
- választási eredmények nyilvánossága,
- cégnyilvántartási adatok,
- állami térképi adatok,
- nemzeti statisztikai adatok,
- törvényhozási, jogalkotási adatok,
- címadatok,
- környezetszennyezési adatok.

A felmérést első alkalommal 2013-ban végezték el, 60 ország részvételével (ekkor Magyarország 42%-os teljesítménnyel a 36. helyre került), majd 2015-ben már 97 országról

¹⁹⁴ Forrás: <http://index.okfn.org/place/>

gyűjtöttek be adatokat (Magyarország 48%-kal megőrizte a 36. helyét). A két felmérés eredményei alapján meglepő átrendeződéseket látni mind az élbolyban, mind a leszakadók tekintetében.

- Míg az USA 2013-ban 87%-kal a 3. helyen szerepelt, addig ez 2015-re a 8. helyet érő 70%-ra csökkent, köszönhetően annak, hogy a szövetségi költségvetési beszámoló adatokhoz való hozzáférés jelentős mértékben romlott.
- Érdekes, hogy az a Szlovénia, amely az Európai Bizottság PSI eredményjelzőjén jelenleg az utolsó helyen szerepel, 2013-ban 73%-os teljesítménnyel a 6. helyen állt az *Open Knowledge Foundation* felmérésében, majd 2015-ben 54%-os mutatóval a 26. helyre süllyedt vissza. Ennek oka a cégnyilvántartási, az állami térképi adatokhoz, valamint a lakcímadatokhoz való hozzáférés lehetőségének romlása, amelynek hátterében az ország költségvetési helyzetének megingása és egyes szolgáltatások fizetössé tétele áll. Hasonlóan nagy zuhanást Moldova és Bulgária esetében láthatunk. Előbbi 2013. után a 19. helyről (53%) mostanra a 43. helyre (44%), míg Bulgária a 20. helyről (52%) az 51. helyre (41%) esett vissza. A rangsorváltások esetében itt láthatóan az áll, hogy komplett adatszolgáltatási területek (pl. költségvetési beszámoló adatok, lakcím adatok, közlekedési menetrendek) tűntek el, amelynek vélhetőleg a világbanki és EU-s fejlesztési projektek költségvetési kifizetése az oka.
- Míg Csehország 2013-ban a 45%-os eredménnyel a 30. helyezésre került, 2015-ben a 66%-os teljesítmény - Kolumbiával holtversenyben - már a 12. helyre repítette, amit annak köszönhetett, hogy jelentős előrelépést ért el a címadatok, a cégnyilvántartási adatok és a környezetszennyezési adatok hozzáférhetőségének javításában.
- Érdekes viszont, hogy az Európai Bizottságnál éltanulónak számító Spanyolország ebben a felmérésben 2013-ban a 27., 2015-ben pedig már csak a 31. helyen szerepel, amelynek oka a közlekedési menetrendekhez, a cégnyilvántartási adatokhoz, valamint a lakcímadatokhoz való hozzáférés hiányossága lehet. Hasonló a helyzet Dél-Koreával, amely ugyan magasan vezeti az OECD rangsort, itt azonban 2013-ban a 33. helyen (43%), 2015-ben - Mexikóval együtt - a 28. helyen szerepelt (53%). Korea esetében ezzel együtt javuló tendencia látszik a közlekedési menetrendek és a választási adatok közzétételében.

Ezek a nemzetközi felmérések közötti ellentmondások, valamint az évek közötti feltűnően nagy ugrások arra is felhívják a figyelmet, hogy egy új szakterület esetében a háttérben lehetnek komoly módszertani különbségek. Másrészt nyilván az is közrejátszik ebben, hogy adatpolitikai szakterületen, valamint az adatiparban nagy jelentősége van az időszerűségnek és a folyamatos összpontosításnak, mivel ezen a területen sokkal rövidebb időn belül születnek visszacsatolások a minőség-, illetve teljesítményromlásról. Az, hogy hazánk egy másfélszeresére nőtt mezőnyben tartja a 36. pozíciót önmagában nem olyan rossz eredmény, ugyanakkor ezt mindig a versenytársakhoz - elsősorban a visegrádi és a szomszédos országokhoz - képest kell mérni.

2.8. A magyarországi helyzet értékelése

A továbbiakban - immár az adottságként figyelembe veendő stratégiai és szabályozási keretek, valamint a nemzetközi helyzet és az európai uniós tagállami eredmények ismeretében - értékeljük Magyarország eddig tett erőfeszítéseit az adatpolitikai szakterületen. Ennek megfelelően ebben az alfejezetben már kevésbé a működés általános keretei bemutatásának, sokkal inkább az értékelő megállapításoknak van hangsúlyos szerepe.

2.8.1. Stratégiai keretek értékelése

A 2.5. alfejezetben bemutatott hazai stratégiai dokumentumok kapcsán a következő összegző megállapításokat tehetjük:

- Direkt adatpolitikai tárgyú és indíttatású, korábban készült kormányzati stratégiai tervdokumentum előzményként nem azonosítható.
- A már nem hatályos stratégiai dokumentumok közül egyedül a Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010-2014) fogalmazta meg intézkedésként
 - „a nemzeti adat- és információs vagyon elemeinek definiálását”,
 - „az adatgazdák kijelölését”, valamint
 - „az egyes adatvagyon elemek közhitelességének és koherenciájának megteremtését”.

Ezek a célok ma is aktuálisak.

- A jelenlegi kormányciklusra vonatkozó - hatályos - stratégiai dokumentumok közül
 - a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS 2014-2020), a „digitális állam” pilléren belül elsősorban a papírmentes közigazgatás és interoperabilitás megteremtése érdekében fogalmaz meg célokat (2016-ra támogató szabályozási környezet, 2020-ra adatbázis szintű interoperabilitás);
 - a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020) egyfelől az interoperabilitást, az adatbázisok minőségének javítását és együttműködési képességének megteremtését hangsúlyozza, másrészt kiemelt fejlesztési irányként határozza meg a nyílt adatok és a közadatok újrahasznosításának kérdését. Célként fogalmazza meg a PSI-irányelv teljes körű implementálását, a közadatvagyonhoz való nyilvános hozzáférés, valamint a közadatok újrahasznosításának piacain az átlátható viszonyok megteremtése érdekében.
- A Fehér Könyv a 2020-ig irányadó NIS-ből és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiából jól levezethető, azokhoz képest egy specializált szakpolitikai stratégiai tervdokumentumként értékelhető, mely kitér a magasabb szinten nem tárgyalt részletekre. A hatáskörmegosztás kialakult rendszerében ugyanakkor a kormányzaton belül ma sem azonosítható egyértelműen a Nemzeti

Infokommunikációs Stratégiában definiált Digitális Állam beavatkozási terület szervezeti felelőse. Emellett a Kormánynak jelenleg nincs olyan világosan megfogalmazott és stratégiai tervdokumentumban dokumentált elektronikus közigazgatási modellje, amelybe a Fehér könyv szerinti nemzeti adatpolitikai modell egyszerűen beilleszthető lenne.

2.8.2. Szabályozási keretek értékelése

A 2.6. alfejezetben ismertetett hatályos magyarországi szabályozási háttér alapján a következő összegző megállapításokat tehetjük:

- Egyetlen, a nemzeti adat-ökoszisztéma valamennyi szereplőjét, valamint az egyes szereplők közötti viszonyokat és folyamatokat felíró szabályozás nem azonosítható.
- Generális törvényi szintű szabályozás hiányában a nemzeti adatpolitika megvalósítása köré csoportosítható tevékenységek szabályozása több helyen - meglehetősen fragmentált módon - történik. A szakterületet közvetlenül jelenleg mintegy 47 db jogszabály (ezen belül 30 db törvény) szabályozza, míg a közel másfél ezer központi állami nyilvántartást 981 db jogszabály szabályozza.
 - Amennyiben a teljes magyar adat-ökoszisztémát vizsgáljuk, megállapítható, hogy a közszférán túli szereplők adat-előállítására, adatkezelésére és adatátadására, adatszolgáltatására jelenleg nem azonosíthatók generális törvényi szabályok. Ez nem segíti a közszféra és a magánszféra közötti adatkapcsolatok rendezését sem.
- Mind az INSPIRE-irányelv, mind a PSI-irányelv esetében előfordult, hogy az irányelv rendelkezéseit a magyar jogba átültető törvény végrehajtási rendeleteinek megalkotása elmaradt. Ez csupán formális átültetést tett lehetővé, akadályozva ezzel is a tényleges joggyakorlást és az irányelvben foglaltak végrehajtását.
- Az adatpolitikai tevékenységet szabályozó szervezeti normákról (belső utasításokról), valamint az önkormányzati szintű jogalkotásról - korábbi felmérés és adatgyűjtés hiányában - nem rendelkezünk információkkal.
 - Feltételezhető, hogy a helyi önkormányzati jegyzők által elrendelt nyilvántartások száma és a vonatkozó önkormányzati rendeletek száma eléri vagy meghaladja a központi nyilvántartások másfélezres számát.
- Bár az Infotv. a közjogi szabályozásban átfogóan egységesítette az adatfogalmakat, a nemzeti adatpolitika megvalósítása szempontjából is releváns jogszabályok némelyikének fogalomhasználata eltéréseket mutat.
 - Jelentős eltérések az uniós normák hivatalos magyar fordításai és az azokat a magyar jogba átültető jogszabályok nyelvezetében tapasztalhatók, amely miatt a fontosabb fogalmaknak szemmel láthatóan két szemantikai rétege alakult ki.¹⁹⁵

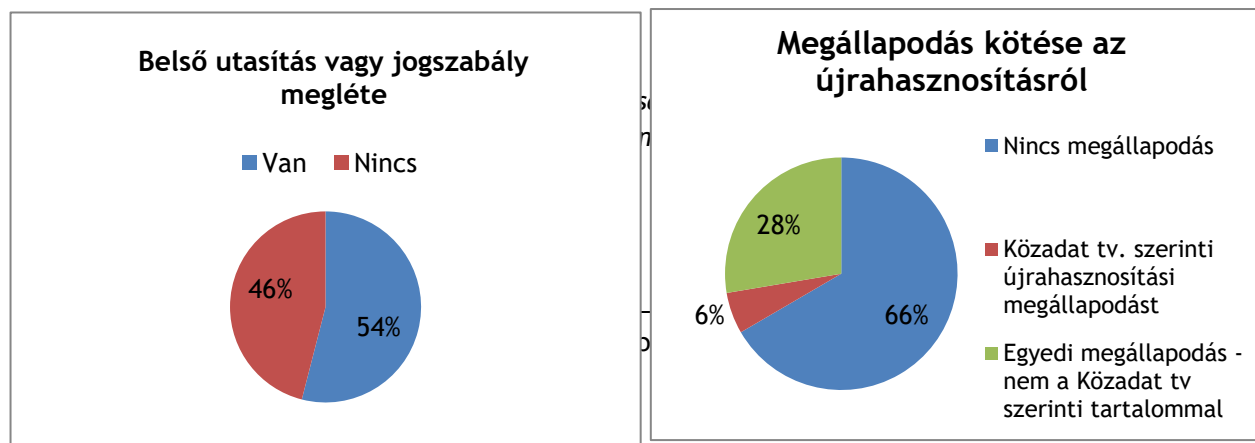
¹⁹⁵ PL.: ami a PSI-irányelvben: „documents”, az a hivatalos magyar fordításban: „dokumentum”, míg a PSI-irányelvet átültető Közadattv.-ben: „közadat”. Másik esetben, ami a PSI-irányelvben „data re-

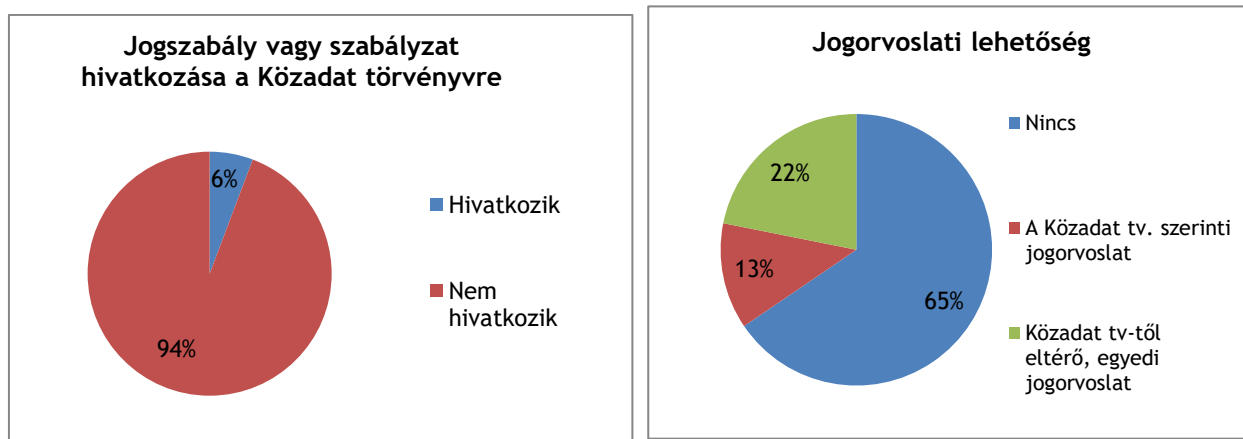
Összefoglalva a fentieket, megállapítjuk, hogy mindannak következményeként, hogy az adatpolitikai szabályozás

- többszintű (uniós és magyar),
- generális törvényi szabályozás hiányában sok, esetenként egymásnak is ellentmondó jogszabályra széttöredezett, így nehezen átlátható,
- némely esetben hiányos (ld. hiányzó végrehajtási rendeletek),
- fontos fogalmak „billegnek” (definiálatlanok, vagy egyszerre sokféleképpen definiáltak)

a végrehajtás címzettjeinél nem alakult ki tudatos jogalkalmazói tevékenység, így egységes joggyakorlat sem. Ezt az állítást alátámasztják a Miniszterelnökség és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által 2015. július hónapban a Korm. határozat 3. pontja alapján végzett adatfelvétel eredményei, melyek szerint:

- a megkérdezett intézmények több mint felének nincsen olyan belső jogi vagy szervezeti szabályozása, amely a közadatok publikálására, nyilvános megosztására és újra-hasznosítására vonatkozóan az adott szervezetre részletezné a magasabb szintű rendeleti vagy törvényi szabályozást, illetőleg kialakítaná az adatszolgáltatási eljárásrendeket, általános szerződési feltételeket, díjszámítási elveket, illetőleg az ilyenkor alkalmazható dokumentumsablonokat;
- annak ellenére, hogy a Közadattv. több mint két éve hatályba lépett, a megkérdezett szervezetek kétharmada nem szabályozza az adat-újrahasznosítás esetén kötendő megállapodásokat, és azoknál a szervezeteknél is, ahol a megállapodások kötése gyakorlat, mindössze a szervezetek töredéke (6%) köt a Közadattv. szerinti megállapodást az adatigénylővel.
- azoknál a szervezeteknél, ahol jogi vagy belső szervezeti szabályozás készült a közadatok publikálására, nyilvános megosztására és újra-hasznosítására vonatkozóan, a szabályzatok 94%-a nem is hivatkozza be a Közadattv.-t;
- az adatigénylési eljáráshoz kapcsolódóan a megkérdezett szervezetek közel kétharmada - a törvényi előírás ellenére - nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, illetőleg a jogorvoslatot biztosító szervezeteknek is csak kevesebb mint fele hozta összhangba ezt a Közadattv.-nyel.





19. ábra: Az adat-újrahasznosítás szabályozottsága az egyes közfeladatot ellátó szervezeteknél (ME felmérés, 2015)

A fenti szabályozási és szervezeti szintű jogalkalmazási anomáliák eredménye a következő:

- jelenleg nem állítható egyértelműen, hogy a PSI-irányelvet a hazai jogba átültető Közadattv. a gyakorlatban is érvényesül, mivel a jogszabályt a közigazgatási szervek láthatóan nem alkalmazzák megfelelően;
- azok a szervezetek sem követnek egységes jogalkalmazói gyakorlatot, amelyek végrehajtják a törvényi szabályozást;
- azok a szervezetek, amelyek mellőzték a szabályozást, szokásjogi alapon döntenek, vagy ad hoc gyakorlatot követnek, amely miatt sérül az egységes eljárás követelménye;
- mivel az ad hoc módon eljáró intézmények többsége nem tud garantálni olyan eljárási elveket, mint a kizárólagosság tilalma, a diszkriminációmentesség, a jogorvoslati jog biztosítása, nagy valószínűség szerint rendszerszinten is jogok sérülnek.

A fentiek következménye, hogy a szervezeteknél meglévő közadatok kiszolgáltatására nem álltak fel és nem különültek el egymástól jól látható módon a különböző adatszolgáltatási rezsimek, így

- a közfeladatot ellátó szervek közötti adatcserék eljárásrendjei (pl. a 2007. évi CI. törvény alapján);
- közérdekű adatigénylési eljárásrendek (az Infotv. alapján);
- a kutatási, statisztikai adatigénylési eljárások (a különböző ágazati jogszabályok, ill. a statisztikai törvény alapján);
- közadat-újrahasznosítási eljárásrendek (a Közadattv. alapján).

A különböző adatszolgáltatási rezsimek kialakulatlanságának káros következményeiről a Fehér könyvet megalapozó interjúk alkalmával lehetett megbizonyosodni, amikor a

megkérdezett szakemberek esetenként az alábbi rendeltetésellenes gyakorlatokról tettek említést:

- az állami szervek ad hoc adatbarterügyleteket bonyolítanak le egymással: alkalmoszerűen és formátlan eljárásokban csereberélnek adatokat;
- félve az átláthatatlan és szabályozatlan folyamat következményeitől, egyes szervezetek esetenként letagadják, hogy rendelkeznek valamilyen közadattal, más esetben egy másik szervezethez irányítják az igénylőket;
- egyes adatigénylők közérdekű adatigénylőnek álcázva magukat, visszaélészerűen, tömegesen kérnek ki adatokat, mely megbénítja egyes területek működését, és amelynek költségeit az igénylők nem viselik;
- egyes szervezetek - jobb híján - minden adatkérésre az Infotv. szerinti közérdekű adatigénylés szabályait alkalmazzák, akkor is, ha az adatkérés mögött nyíltan politikai érdekek vagy üzleti megfontolások állnak;
- kutatási vagy tudományos célú adatigénylésnek álcázva ugyanazon gazdasági szereplők kutatóként bejelentkező alkalmazottai láncba szerveződve visznek ki adatokat.

2.8.3. A szolgáltatott adatok körének értékelése

A közadat-felhasználás jogszabályi hátterének felülvizsgálata érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban 2012-ben mintegy 80 millió forintnyi európai uniós forrásból elindított - ÁROP-1.2.17-2012-2012-0001. számú, az „Adatok, információk szolgáltatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata” című - európai uniós kiemelt projekt (a továbbiakban: ÁROP-1.2.17. projekt) keretében 2013. augusztus 31-ig az alábbi szervezetek adatbázisait vizsgálták át, illetőleg készítették elő átalakításra, tisztításra, publikálásra:

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal
- Központi Statisztikai Hivatal
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (ma: MNB)
- Cégbíróságok
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- Földművelésügyi hatóság, Földmérési és Távérzékelési Intézet, földhivatalok, Térképészeti Közhasznú Nkft.
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal
- Országos Meteorológiai Szolgálat
- Környezetvédelmi és vízügyi felügyelőségek
- Bányászati és Földtani Hivatal
- Forster Gyula Örökséggazdálkodási Intézet
- Európai Bizottsági üzemeltető, Külügyminisztériumi adatbázis feldolgozó
- VÁTI Urbanisztikai Nonprofit Kft. (ma: Széchenyi Programiroda)
- Magyar Államvasutak Zrt.

A felsorolt intézmények közül kettő (PSZÁF, VÁTI) 2012 óta átalakult, amelytől eltekintve a szervezetek nagyobbik része (NAV, KSH, MNB, Cégszolgálat, SZTNH FÖMI, OMSZ, MÁV Zrt.) - a projektben érintett adatkörök mentén - jelenleg nyújt információkat. A fennmaradó szervezetek esetében az ÁROP-1.2.17. projektben áttekintett közadatkészletek publikálása ma is lehetőség, itt ugyanakkor láthatóan megszűnt a szakmai koordináció a KIM jogutódlását követően.

A fentiekén túlmenően Magyarországon a közadatok szolgáltatása tekintetében nem azonosítható olyan állami intézmény, amely a közadatok publikálását folyamatosan nyomon követné, illetőleg koordinálná. Ezért a szolgáltatott adatok körének elemzésekor a Fehér könyvben az ismertebb nemzetközi nyíltadat-monitorozó szervezetek mérési eredményeire támaszkodhatunk.



20. ábra: Magyarország Global Open Data Index értéke (Open Knowledge Foundation, 2015)

Az Open Knowledge Foundation 2013. és 2015. évi mérései egyaránt a 36. helyre sorolták Magyarországot a közadatok elérhetősége tekintetében. Az OKF a felméréseit 10 nagyobb adatcsoport mentén végzi el, amely során a következőket vizsgálja: az adott adatok egyáltalán léteznek-e? Digitális formában? Publikusan? Ingyenesen? Online elérhető módon (link megadásával)? Gépileg olvasható? Nagy tömegben is lekérhető vagy csak egyedi lekérdezéssel? Nyílt licenccel érhető el? Az adat mennyire friss (*up to date*)? Igen válaszok esetén maximálisan 100% szerezhető. Ezek alapján Magyarországról az alábbi megállapítások tehetők:

- Magyarország a felmérés első évében, 2013-ban 60 ország között 42%-os teljesítménnyel a 36. helyre került, majd 2015-ben - immár 97 országgal megmérkőzve - 48%-os eredményével megőrizte a 36. helyét.

- Magyarország legjobban az állami költségvetés tervezésére és végrehajtására vonatkozó információk közzétételében teljesít, ezt követően a statisztikai és a választási adatok hozzáférhetőségében nyújt 100%-hoz közeli teljesítményt.
- A választási adatok tekintetében 2 probléma merül fel: az adatok tömegesen nem lekérdezhetők, illetve nem nyílt licenccel érhetők el.
- A közlekedési menetrend adatok, a cégadatok, az állami térképi adatok, a légszennyezési adatok és a jogszabály adatok esetében egyaránt ugyanaz a 3 probléma merül fel: az adatok gépileg nem olvashatók, tömegesen nem lekérdezhetők, illetve nem nyílt licenccel érhetők el. Esetenként az adatok frissességét is megkérdőjelezték (pl. térképek).
- A postai irányítószámok és címadatok tekintetében a fenti kérdések voltak egyértelműen eldönthetők, másrészt felrőtták, hogy a Magyar Posta Zrt. honlapjáról elérhető Excel-tábla nem tartalmaz koordinátaadatokat.

A fentiekén túl a Miniszterelnökség 2015-ben mérte fel, hogy a Közadattv.-t milyen mértékben hajtják végre az ágazati szervek, továbbá, hogy mekkora lehet az újrahasznosításra alkalmas állami adatvagyon. A felmérés eredményéből megállapítható, hogy a közigazgatásban jelenleg több mint 260 állami nyilvántartás működik, emellett a Miniszterelnökség eddigi felmérései az ágazati szervek esetében 4 475 alkalmazást, ill. valamilyen adatbázist azonosítottak.

Sok nyilvántartás, adatbázis esetén külön problémát az, hogy még ha alkalomszerűen tudtak is forrást fordítani a nyilvántartás felépítésére, de hosszabb távon nem jut forrás az adatok minőségének, aktualitásának folyamatos biztosítására. Az időszerűtlen adatokra épített közigazgatási vagy privát döntések pedig időnként nagyobb veszélyekkel járhatnak, mint az adatokkal nem kellően alátámasztott döntések. Példaként említhető a munkaügy, szakképzés területén elavult foglalkoztatási, képzési adatok nyílt honlapokon történő szerepeltetése. Tehát egyáltalán nem elhanyagolható probléma az adatok minőségének kérdése.

2.8.4. A finanszírozási helyzet értékelése

A továbbiakban a magyarországi adathasznosítás finanszírozási jellemzőit külön-külön értékeljük az elsődleges (belső, állami) adathasznosítás, valamint a másodlagos (külső, gazdasági) adathasznosítás szempontjai szerint.

2.8.4.1. Az elsődleges adathasznosítás szintjén

Magyarországon komoly problémát jelent, hogy nem jött létre egy egységes és nyílt hozzáférésű adatleltár, amelynek elsődleges akadálya, hogy még nem alakult ki egy olyan egységesített fogalomrendszer, amely akár a metaadatok rendszerezését is elősegítené.

Emellett azonban finanszírozási szempontból jelent akadályt, hogy más uniós országokhoz hasonlóan a közadatokat előállító szervezetek nemcsak az adat-előállításához, hanem általános működésükhöz sem kapják meg a szükséges teljes pénzügyi keretet a központi költségvetésből. Sőt - mint a magyar megoldás mutatja - bizonyos esetekben még államháztartási befizetést is elvárnak tőlük. Egy ilyen államháztartási finanszírozási modell esetén a közintézmény a rendszer működésének alaplogikájából következően egyszerűen rá van kényszerítve a közvetlen bevételszerzésre és így az általa előállított valamennyi szolgáltatás értékesítésére, beleértve ez utóbbiak körébe a közadatok eladását is.

Erre példa Magyarországon a Földmérési és Távérzékelési Intézet, illetőleg az Országos Meteorológiai Szolgálat, ahol előbbi kiadásainak 100%-át, utóbbi 70%-át bevételekből kell, hogy fedezze. Mindkét szervezet díj ellenében értékesít adatokat - közfeladatot ellátó szervek irányában is. Ez a gyakorlat az elmúlt évtizedekben fokozatosan alakult ki úgy, hogy a költségvetési támogatási sor - a korábbi évek elvonásainak köszönhetően - fokozatosan csökkenni kezdett az intézmények költségvetésében. A csökkenő állami finanszírozás miatt az egyébként pedig szélesedő feladatkörű intézmények kénytelenek voltak növelni az adatszolgáltatási díjak mértékét - több esetben nem költségalapon, hanem éves bevételi cél alapon -, vagy a rájuk vonatkozó díjrendeletekben a jogalkotó tette meg ezt, különben fenntarthatatlan lett volna a működésük. Az évek során így kialakult magyar adatfinanszírozási modell rossz, és komoly károkat okoz a közigazgatásban.

Mivel az adatokra rászoruló, közfeladatot ellátó szerveknek az ad hoc vagy rendszeres adatvásárlási költségekre előre tervezniük kell éves költségvetésükben, ugyanazon adatok előállításának fedezete több helyen terveződik a főköltségvetésben: az „adatgyártó” szervezeten felül az adatigénylő szervezeteknél is. Az így kialakuló párhuzamos, illetőleg keresztfinanszírozási megoldások senki számára nem jók, mert

- növelik a rendszerben a bizonytalanságot és a bizalmatlanságot;
- növelik a közigazgatási feladatellátás és szolgáltatásnyújtás *back office* jellegű adminisztratív költségeit;
- leszoknak a szervezetek a friss adatok rendszeres használatáról;
- szükség esetén sok szervezet ad hoc módon - különösebb módszertani megalapozás, személyi és technikai háttér nélkül, párhuzamosan - maga állít elő adatokat, ennek következményeként:
 - csökken a közigazgatási adatok megbízhatósága és hitelessége,
 - akár ugyanazon ágazaton belül is többször, többféleképpen képződnek adatbázisok, ami egyfelől pazarlást jelent, másrészt viszont így egyre inkább átláthatatlanná válnak a közigazgatási adatrendszerek, valamint követhetlenné válnak az egyes szerveknél elérhető adatkészletek,
 - lehetetlenné válik a különféle intézményi adatkészletek összehangolása és az adatcserékhez szükséges összekapcsolása, ami kizárja az interoperabilitást.

A rossz finanszírozási modellre visszavezethető fenti dominószerű folyamatok végső hatása a közigazgatási szolgáltatások minőségi romlása, melynek egyfelől az ügyfelek látják kárát, másfelől viszont - egy fontos versenyképességi összetevő alulteljesítése okán - végső soron az egész nemzetgazdaság.

2.8.4.2. A másodlagos adathasznosítás szintjén

Az előbbiekből következik, hogy míg egy szervezet menedzsmentje akár támogatná is a közadatok nyílt megosztását és újrahasznosítását, nagyobb ráfordítást, illetve díjcsökkentést egész egyszerűen nem tehet meg, mivel ezáltal kötelező közfeladatainak ellátása is veszélybe kerülne. Ebben a csapdahelyzetben nehéz azzal érvelni, hogy - adóbevételek és járulékok formájában - az ingyenes vagy határkölség elszámolásával működő adatértékesítési modellek esetén jelentős bevételekhez juthat az államháztartás, mivel ennek megítélése és eldöntése a mindenkori pénzügyi kormányzat döntési kompetenciája, és nyilvánvalóan túlmutat a szervezeti vezetők hatáskörén.

A Korm. határozat 3. pontja alapján a Miniszterelnökség és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2015. június és július hónapban kérdőíves módszerrel felmérte a minisztériumok alá tartozó szervek körében a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi XLIII. törvény végrehajtásának állapotát. A felmérés során - a külügyi és külgazdasági, valamint a honvédelmi tárca kivételével - hat tárca és a Miniszterelnökség összesen 85 db értékelhető adatlapot küldött be, amely során minden adatlap egy-egy intézmény egy-egy nagyobb adatszolgáltatási területére vonatkozott.

A kérdőíveken a közadatok szolgáltatásával kapcsolatos díjfizetési gyakorlatra vonatkozóan is kérdéseket kellett megválaszolni, amely alapján a következő, összegző megállapítások születtek.

- Az adatok újrahasznosítási célból történő rendelkezésre bocsátása esetében a szolgáltatás 25,29%-ban díjazás, míg 74,71%-ban díjmentes (ingyenes).
- A vizsgált szervezetek több mint felénél (54%) nincsenek előre meghatározott díjszámítási elvek; a fennmaradó részen belül a díjképzés alapja a leggyakrabban a másolási költségek (18,4%), az adat-előállítás (12,6%), valamilyen nem költségalapú, generális hatósági díjszabás (6,9%), költségalapú hatósági díjszabás (4,6%), illetőleg csak az adatátadás rezsiköltségeit figyelembe vevő - határkölség alapú (3,5%) - díjszabás.
- A választ adó szervezetek fenntartó szervei az esetek többségében (55,2%) nem finanszírozzák az adatkezelő szerv működését a közadatok előállítása tekintetében, illetve további 13,8%-nyi szervezetet csak részben finanszíroznak. Ezzel együtt csupán a szervezetek közel egyharmadánál (31%) finanszírozzák meg az adat-előállítást teljes mértékben.
- A felmérés során a választ adó szervezeteknél 2014-ben összesen 363.394.869,- Ft bevétel keletkezett az adatok újrahasznosításából. Ez a szám nem tartalmazza

ugyanakkor a földművelésügyi ágazati szervezeteket (pl. FÖMI, földhivatalok), amelytől függetlenül megállapítható, hogy a választ adó szervezetnél az éves bevétel nem nagyobb az 1 milliárd Ft-os nagyságrendnél.

- A 2014. évi - a megadott adatkörökre vonatkozó - újrahasznosításból származó bevételek alapján a választ adó szervezetek 88,5%-ánál nem keletkezett profit, míg az esetek 11,5%-ban a bevételeken belül a profitot nem mérték. (A profit kérdésként azért merülhetett fel, mert a kérdőívet jelentős arányban állami és önkormányzati vállalatok töltötték ki.

2.8.5. Alkalmazott technikai megoldások értékelése

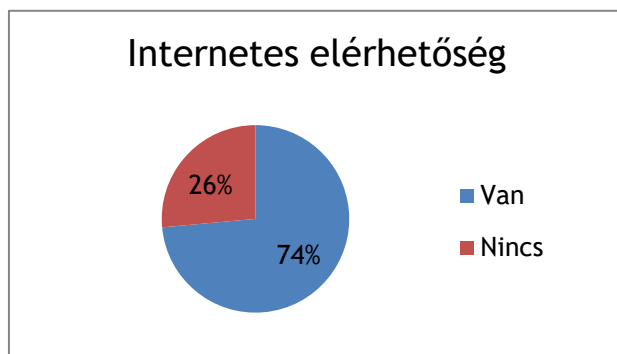
A továbbiakban az állami és önkormányzati szervek közfeladat-ellátását segítő - szervek közötti - adatszolgáltatást, valamint az e szervek által külső szereplők számára történő adatszolgáltatás technológiai jellemzőit külön értékeljük.

2.8.5.1. Az elsődleges adathasznosítás szintjén alkalmazott technológiák:

A közfeladatot ellátó szervek közötti adatcserék tekintetében Magyarországon még 2015-ben is meg kell különböztetni egymástól

- a) a hagyományos (papíralapú) adatcsere-technikákat,
- b) valamint az elektronikus adatcsere-megoldásokat.

Előbbi aránya az ezredfordulótól fokozatosan csökken, de a Miniszterelnökség 2015. júliusi kérdőíves felmérése azt mutatja, hogy a papíralapú adatcseréknek - tehát információkérés esetén kinyomtatott vagy fénymásolt dokumentumok kiadásának - még ma is fontos szerepe van. A felmérés ugyanis kimutatta, hogy a választ adó szervezeteknél az adathasznosításra alkalmas, rendelkezésre bocsátható adatköröknek több mint negyede (26%) interneten nem érhető el, aminek természetesen több oka lehet, de az egyik mindenképpen az lehet, hogy a kérdéses adatok elektronikus adatcserére nem alkalmas formában nem is léteznek.



21. ábra: A közadatok internetes elérhetősége (ME felmérés, 2015)

A közfeladatot ellátó szervek közötti *eseti* elektronikus adatcserék során alkalmazott megoldások napjainkban jellemzően az alábbiak:

- különféle fizikai adathordozókon keresztüli adatcserék: a gyakorlatban ez a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) által a szervek számára biztosított DVD-eket (SL DVD 4.7 GB, DL DVD 8.5 GB) és USB *flash drive* eszközöket (*pendrive*) jelent, melyek tárolási kapacitása jellemzően 16 GB alatti;
- elektronikus levelező rendszeren keresztüli - e-mail alapú - adatcsere, melyet 2012 óta a Kormány alá tartozó igazgatási struktúrában szinte kizárólagosan a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.) MS Exchange Szerveren keresztül biztosít az államigazgatási szervek számára, és amely során a 8 MB-nál nagyobb állományok továbbítását üzemeltetési okokból blokkolja.

A fentiekből két dolog is következik: egyrészt a magyar közigazgatás jelenleg azokat az adat- és fájlformátumokat használja, amelyeket számára a központi ellátó szervezetek (KEF, NISZ Zrt.) alpból biztosítanak, másrészt az adatcseréknek egyértelmű fizikai (méretbeli) korlátai vannak.

Az adatcserék során alkalmazott formátumok igazodnak ahhoz az adottsághoz, hogy a Kormány alá tartozó struktúrában az első közbeszerzési tenderek óta a Microsoft Windows és Office alkalmazások használata terjedt el. A mindennapokban - legalábbis felhasználói szinten mindenképpen - ebben a rendszerkörnyezetben folyik az üzemeltető és a fejlesztő munka. Már maguk az adatgyűjtések is sok esetben Excel-alapúak, ami számos kockázatot hordoz magában. Ehhez kapcsolódik, hogy az elmúlt évtizedekben a közigazgatási személyzet - jellemzően európai uniós támogatással - olyan felhasználói képesítést szerzett, amely az alkalmazottakat kizárólag MS Windows és Office alkalmazások használatára készítette fel. A tisztviselők ezen belül is az MS Word és Power Point irodai alkalmazást ismerik jobban, az MS Excel és MS Access adatbázis-kezelők professzionális ismerete meglehetősen ritka.

A fentiek következményeként a közigazgatáson belül a kicserélt állományok túlnyomó többségét doc, docx, xls,xlsx, ppt, pptx kiterjesztéssel rögzítik, amely mellett még txt, xml, html és pdf állományok jellemzőek. Utóbbiak részaránya - a papírdokumentumok és a digitális formátumok egyidejű létezése mellett - folyamatosan növekszik, mivel a beszkenelt állományokat a közigazgatás pdf formátumban tárolja.

A magyar közigazgatásban a nyílt forráskódú szoftverek és a nyílt formátumok alkalmazása a fentiek miatt sem terjedt el. Ez alól kivételt képez ugyanakkor néhány nagyobb intézmény. Pl. a bírósági szervezetnél évek óta Open Office alkalmazásokat használnak, amely miatt viszont sok esetben problémát jelent a kormányzati szervekkel való kommunikáció (pl. az Igazságügyi Minisztériumban az Országos Bírósági Hivatal odt kiterjesztésű dokumentumainak kezelése).

Nem lehet ugyanakkor azt mondani, hogy a közigazgatási szervek között nincsenek rendszeres adatcserék. Számos nagy állami nyilvántartás biztosít ma is automatizált lekérdezési lehetőséget és rendszeres adatcserét. Ezen belül különböző fejlettségi szinteket

látunk. Egyszerűbb rendszerek esetében xml formátumra alakított adatbázisok között biztosított az adatcsere. Nagyobb szakrendszerek között mostanra viszont már a gép-gép (M2M) kapcsolatra épülő, strukturált elektronikus adatcsere (*Electronic Data Interchange - EDI*) megoldások is terjedőben vannak. Ezek a közigazgatási informatikai eszközök közötti szigorúan strukturált üzenetek lényegében emberi közreműködés nélkül biztosítják a közfeladatok ellátásához szükséges adatcserét a közigazgatási szervek között. Ehhez szintén a NISZ Zrt. biztosítja az adatkezelő szoftver- és hardvereszközöket, valamint szerverparkjaiban az adattároló kapacitásokat, melyek ma már korszerű, illetve nagy biztonságú, katasztrófatűrő felhő-¹⁹⁶ és SOA-alapú rendszerek.

Az egymás közötti kommunikáció során az intézmények alapvetően a NISZ Zrt. által államilag biztosított Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) szélessávú optikai infrastruktúráját használják, amelynek kiépítése 2011 nyarán kezdődött. Az NTG mostanra egy közel 6,5 ezer végpontból álló rendszer, mely a Kormány alá tartozó igazgatási struktúrában mintegy 130 intézménycsoportot szolgál ki 2x10 GB gerinchálózati kapacitás és 32 Mbit/sec-os sáv szélesség mellett.



22. ábra: Az NTG nagyvonalú hálózati infrastruktúra térképe (forrás: MVM NET, 2014)

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási szervek közötti adatcserék informatikai infrastrukturális feltételei az elmúlt években jelentős mértékben javultak. Ennek ellenére a különböző közigazgatási adatbázisok közötti adatcsere az alábbi okokból nem nevezhető hatékonynak.

- A közigazgatás személyzete egyértelműen nincs felkészülve a digitális állam fokozatos felépüléséből fakadó kihívásokra, elmaradtak az ehhez szükséges széles

¹⁹⁶ Ld. <http://kof.hu/>

körü e-közigazgatási képzések, továbbá azok a rendezvények, amelyek tudatosítanak mind az ügyintézők, mind a vezetők szintjén a rendelkezésükre álló technológiai lehetőségeket. Ebből következően az adatszolgáltatás a különböző közigazgatási szervezetek felé, illetőleg a szervezetek között jellemzően még mindig csak indokolatlanul sok emberi munkával oldható meg.¹⁹⁷

- A közigazgatás hozzáértő, szakmai személyzete radikálisan lecsökkent az elmúlt években, mivel a közigazgatási szervek - finanszírozási és életpályaokokból - helyben nem tudják megtartani a korszerű ismeretekkel rendelkező informatikus szakembereket.
- Megfelelő tudás és átlátás hiányában az elektronikus közigazgatás ügye még mindig nem kapott kellő kormányzati figyelmet. Az államreform folyamatban a területi közigazgatás átalakítása kapott hangsúlyt, amely során az infokommunikációs szempontokat nem az állami feladatellátás technológiai keretként („közegeként”) vették figyelembe, hanem másodlagos eszköz szerepben hagyták. A hatáskörmegosztás kialakult rendszerében ma sem azonosítható egyértelműen a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában definiált Digitális Állam kormányzati felelőse, amely miatt a Kormánynak jelenleg sincs olyan világosan megfogalmazott elektronikus közigazgatási modellje, amelybe a nemzeti adatpolitikai modell egyszerűen beilleszthető.
- Megfelelő szakmai háttér, egyértelműen definiált e-közigazgatási modell és erős koordináció hiányában a közigazgatás továbbra is ki van szolgáltatva az ad hoc technológiai fejlesztéseknek, amelyek megnehezítik a rendszerek közötti együttműködést.
- A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra (szeüsz) felépülő, 2012. április 1-jén törvénybe iktatott új elektronikus ügyintézési modell¹⁹⁸ gyakorlati megvalósítását fékezi a kapcsolódó európai uniós fejlesztési projektek elhúzódása és nem kellően erős szakmai koordinációja,¹⁹⁹ valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL törvény folyamatban lévő módosítása.
- Még mindig sok az olyan közigazgatási szerv, amelyiknek nem áll rendelkezésére elegendő, a korszerű adatcseréhez szükséges sávszélesség.

A magyarországi adatszolgáltatás jelenlegi helyzetét, problémáit jól jellemzik az Országos Területfejlesztési és -rendezési Információs Rendszer (TeIR) üzemeltetőjének²⁰⁰ alább felsorolt tapasztalatai:

¹⁹⁷ Ld. a Mezőgazdasági Környezeti Információs Rendszer (MEKIR) projekt elindításának okai (<http://hirlevel.egov.hu/hirlevel-2/2013-2/25-szam-2013-junius-17/>)

¹⁹⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény (Ket.) módosítása ekkor lépett hatályba.

¹⁹⁹ Az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet 2012 óta a KIM, majd a BM egyik szervezeti egységként működik

²⁰⁰ Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft.

- Egységes adatvagyon-kataszter híján döntően ad-hoc felhasználói jelzések, saját tervezői, elemzői tapasztalatok nyomán tudják csak felvenni a kapcsolatot a potenciális adatgazdákkal a TeIR-t gazdagító új adattartalmaknak a rendszerben történő felhasználására. A jelenleg integráltnál több olyan adatbázis lehet, melynek területei adatai jelentős értéket képviselnének a TeIR felhasználók számára.
- A Teir működéséről szóló kormányrendelet (31/2007. (II. 28.) Korm. rendelet a területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés szabályairól) ugyan meghatározza a kötelezően szolgáltatandó adatköröket, de nem szankcionálja annak elmaradását.
- Az állami adatszolgáltató szervezetek egy része térítésmentesen, más része adatleválogatási díjért szolgáltat adatokat, utóbbiak esetében nem világos, hogy mi az árképzés alapja.
- Új adatbázisok vagy az adatszolgáltatót érintő szervezeti változtatások esetén magánál az adatátadásnál jóval hosszabb időt vesz igénybe annak tisztázása, milyen szervezeti szintű, milyen tartalmú engedély (írásos megállapodás, elektronikus levélváltás) szükséges a folyamat elindításához.
- Az adatszolgáltatás korszerűtlenül, elektronikus adathordozón vagy e-mailben történik.
- Az adatszolgáltatók nem minden esetben adnak részletes metaleírást, módszertant a szolgáltatott adatokról, a módszertani változások, visszamenőleges adatkorrekciók esetében sem hívják fel azokra a figyelmet.
- Az adatok betöltése előtt jelentős mértékű adattisztítás, konvertálás, tesztelés szükséges (pl.: noha a fenti kormányrendelet előírja, hogy az adatszolgáltatást a Központi Statisztikai Hivatal területi számjelrendszerében használt kódokkal teljesüljön, a gyakorlatban ez nem mindig valósul meg).

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy kellő szakmai, stratégiai, szabályozási és intézményi támogatás hiányában Magyarországon továbbra is lassan halad, illetve lényegében kiüresedett az interoperabilitásról szóló törvény²⁰¹ gyakorlati végrehajtása, amely miatt a legnagyobb technológiai kihívásnak továbbra is a szervek közötti adatcserék interoperabilitásának megteremtését kell tekinteni. Ennek hiányában a magyar közigazgatás aligha lesz képes a növekvő elvárásoknak megfelelően teljesíteni alapfeladatait, nem is beszélve a külső szereplők felé megvalósított minőségi adatszolgáltatásról.

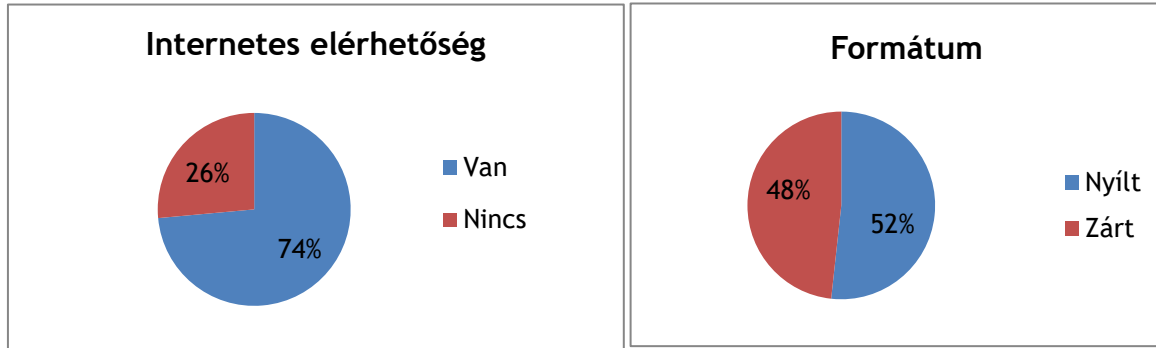
2.8.5.2. A másodlagos adathasznosítás szintjén alkalmazott technológiák:

A közfeladatot ellátó szervek által az állami feladatellátáson túli célokra szolgáltatott közadatok vonatkozásában az alkalmazott technológiákat az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

²⁰¹ Ld. 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól.

- a) *hagyományos (papíralapú) adatszolgáltatás*: ezen belül gyakoriak a fénymásolt papíralapú dokumentumok. Ennek hátterében két ok is meghúzódik: a szerveknél esetenként a kért adatok valóban nincsenek meg más formátumban, másrészt viszont a közigazgatási szervek - jellemzően az Infotv. szerinti közérdekű adatigénylések esetén - ilyen módon is korlátozni próbálják a dokumentumok további célokra történő felhasználását.
- b) *elektronikus adatszolgáltatás*: ezen belül az előző alfejezetben már ismertetett egyszerűbb adatszolgáltatási megoldások jellemzőek az alábbiak szerint:
- különféle fizikai adathordozókon keresztüli adatcserék: jellemzően DVD-k;
 - webes felületeken publikált információk.

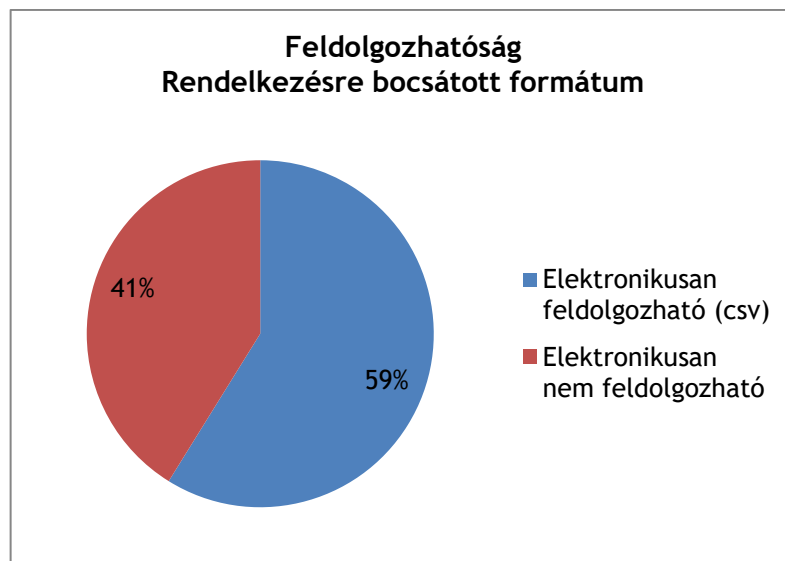
A közadatok *internetes felületen* történő publikálása ma már világszerte általános elvárás, amely egyszerűbb esetben az adatgazda (adatkezelő) szerv webfelületén elhelyezett információkat jelenti. Ezzel kapcsolatban - ahogyan korábban már utaltunk rá - a Miniszterelnökség által 2015. júliusban elvégzett ágazati felmérés kimutatta, hogy a közigazgatási szervek által kifejezetten adat-újrahasznosítás céljára rendelkezésre bocsátott adatköröknek csupán háromnegyede érhető el interneten, a fennmaradó mintegy 26% esetében a közadatokhoz valamilyen fizikai adathordozón lehet hozzájutni. Ami az interneten keresztül elérhetővé tett közadatokat illeti, azoknak majdnem fele (48%) zárt formátumban kerül publikálásra, a nyílt formátumú adatok köre mindössze 52%-os.



23. ábra: A közadatok internetes elérhetősége és formátuma (ME felmérés, 2015)

A fenti méréseket támasztja alá az *Open Knowledge Foundation* 2015. évi elemzése is, amely szerint a magyar közigazgatási szervek nem nyílt licencekkel publikálják az adatokat, továbbá nem biztosítják a gépi olvashatóságot.²⁰² Utóbbival összecsengő 2015. évi mérési eredmény, hogy a Miniszterelnökség által megkérdezett ágazati szervek 2/5-e további elektronikus feldolgozásra nem alkalmas formátumban (pl. képként) publikálja a közadatokat.

²⁰² Ld.: <http://index.okfn.org/place/hungary/>



24. ábra: A közadatok feldolgozhatósága, formátuma (ME felmérés, 2015)

A fentiekhez képest fejlettebb - a közadatokat kereső, illetve felhasználó külső szereplők igényeit jobban kielégítő és az Európai Bizottság által is elvárt - megoldást jelentene a közszféra információinak egy olyan egységes felületen történő, nyilvános publikálása, amely egyfelől biztosítja az adatok egyszerű kereshetőségét, másrészt technikai (formátum) és finanszírozási (díjak) értelemben is nyílt hozzáférést biztosít. Utóbbi funkciót töltik be világszerte a nyíltadat-portálok (*open data portals*), amelynek működtetése hazánkkal szemben is egyértelmű elvárásként fogalmazódik meg.

Egy ilyen - Magyarországon közadatportálként hivatkozott - nyilvános webes felület kialakítása a Korm. határozat 6. pontjában 2016. március 15-i határidővel szerepel teljesítendő feladatként a nemzeti fejlesztési miniszter és a belügyminiszter együttes felelősségi körében: a Kormány „*felhívja a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a belügyminiszter bevonásával, a 4. pont alapján elkészülő fehér könyv javaslatainak figyelembevételével tegye meg a szükséges intézkedéseket egy, a közadatok újrahasznosítását támogató nemzeti közadatportál létrehozására*”.

A fenti előírást úgy is lehet értelmezni, hogy Magyarországon ilyen közadatportált egyelőre még sehol sem hoztak létre. Ezzel szemben a helyzet az, hogy valójában több ilyen közadatportált is azonosíthatunk, amelyek azonban semmilyen tekintetben nem elégítik ki a nyíltadat-portálokkal szemben a mai nemzetközi gyakorlatban is kialakult elvárásokat. Közadatportálként hivatkozhatók ugyanis akár az alábbi webcímen elérhető portálok:

- <http://kozadat.hu/>
- <http://kozadattar.hu/>
- <http://www.magyarorszag.hu/>
- <http://www.data.info.hu/>

A továbbiakban a hazai közadatportálokkal kapcsolatos elemzést az eddig elért eredményekről szóló alfejezetben ismertetjük.

2.8.5.3. Eddigi elért magyarországi eredmények

Az alábbiakban a kormányzati szervek által az elmúlt években kialakított publikus felületeken elérhető adatokat, valamint a közadatportálként elismerhető webhelyek által aktuálisan nyújtott szolgáltatásokat elemezzük.

Kozadat.hu és Kozadattar.hu

A fenti két URL valójában ugyanarra a rendszerre mutat. A kozadat.hu-t és a közadatkereső rendszert a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős nemzeti fejlesztési miniszter megbízásából a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. keretein belül működő Közadat Program működteti, melyet a továbbiakban részletesebben is ismertetünk.

A Közadat Program hátterében az Infotv. áll, mely előírja egy egységes közadatkereső működtetését. „A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.” A törvény rögzíti a közfeladatot ellátó szervek azon kötelezettségét, mely szerint a közérdekű adatokat egyrészt a nyilvánosság számára elérhetővé kell tenni az interneten, ezzel egyidejűleg pedig leíró adatokat kell szolgáltatnia a közadatkereső felé.

A fenti törvényi rendelkezés előzménye az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény, amely alapján 2006-ban állt fel 4-6 fővel az az Elektronikus Információszabadság Projektroda, mely a kozadat.hu-n nyújtott szolgáltatások megalapozását végezte. Akkoriban az adatszolgáltatás az einfoszab.hu domainről indult, majd ez változott meg kozadat.hu és a közadatkereső.hu domainekre. Ezek tehát egyidős domainek, melyek közül a kozadattar.hu a közszféra intézményekből verbuválódott felhasználóknak nyújt technikai támogatást.

A szabályozás fokozatos változásával az elektronikus információszolgáltatásra kötelezett szervek száma fokozatosan szélesedett: 2006. január 1-től 140 országos hatáskörű szervre vonatkozott az e-információszabadság törvény. 2007 nyarán ehhez a körhöz csatlakoztak a megyei jogú városok, míg 2008. január 1-től minden költségvetési szervre vonatkozik az adatszolgáltatási kötelezettség.

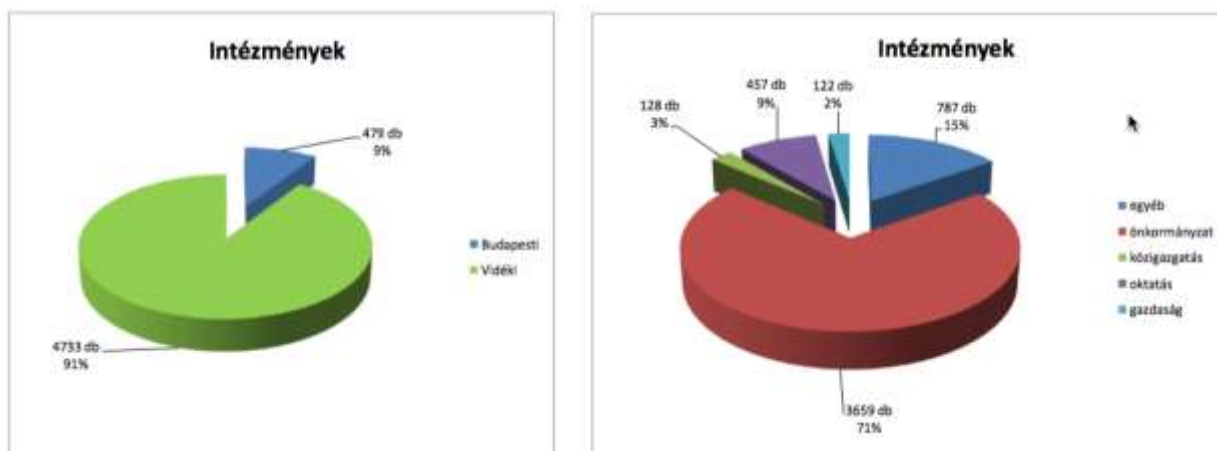
A Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ létrehozásakor - 2007 végétől - elindult Közadat Program keretében 6 fő szervezte, hogy az elektronikus információszabadságról szóló mindenkori törvényi szabályozás alapján az adatszolgáltatásra kötelezett közfeladatot ellátó szervek interneten is publikálják közérdekű adataikat. A Neumann Központ megszűnésekor 2012-ben a kozadat.hu üzemeltetését - két fős létszámmal - a NISZ Zrt. vette át.

A kozadat.hu által szolgáltatott adatkörök a már több éve hatályon kívül helyezett ún. „üvegsebtörvényben” (2003. évi XXIV. tv.), illetve elektronikus információszabadságról szóló törvényben (1995. évi XC. tv.) meghatározott ún. közzétételi listákhoz igazodott. Az ezeket felváltó Infotv. részben módosította, illetve új elemekkel egészítette ki a közzétételi listákat, a kozadat.hu által szolgáltatott adatkörök azonban lényegesen nem változtak. A pontos adatkört az említett törvények végrehajtási rendeletei határozzák meg.²⁰³ A 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet mellékletének VI. pontja szerint a kötelezett intézmények az Infotv. 1. melléklete szerint közzéteendő adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokról is adatokat szolgáltatnak a kozadat.hu-t üzemeltető NISZ Zrt. számára.

A hatályos szabályozás (az adatszolgáltató szervezetek számára előírja az egységes közadatkeresőre hivatkozó link saját honlapon történő biztosítását. Ezen kívül a szervek kötelesek egy közzétételi szabályzatot is készíteni, melynek részletesen meg kell határoznia a közzétételi kötelezettség teljesítésének szervezeten belüli szabályait, így különösen a szervezetre lebontva az egyes elvégzendő feladatokat, az ahhoz tartozó munkaköröket, ezek együttműködését.

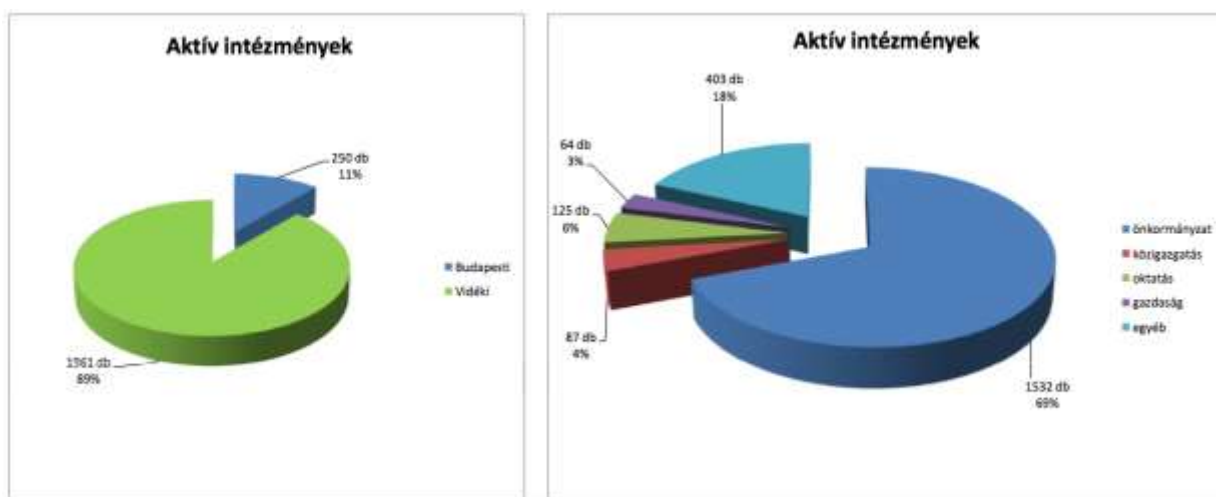
A kozadat.hu portálon az indulástól kezdődően eddig mintegy 5212 szervezet szolgáltatott magáról adatokat, melyek 91%-a vidéki, fennmaradó 9%-a fővárosi. Utóbbi oka, hogy az adatszolgáltató szervezetek 71%-a helyi önkormányzat (3659 szervezet). A fennmaradó 29%-on belül 9%-ot képviselnek az oktatási intézmények (457 szervezet), 3%-ot a közigazgatási intézmények (128 szervezet), hasonló arányt az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (122 db szervezet), míg a fennmaradó részt egyéb közfeladatot ellátó szervezetek alkotják (787 szervezet).

²⁰³ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról; 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről; 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról, 85/2010. (III. 25.) Korm. rendelet a minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal által kötött, a nettó ötmillió forintot el nem érő értékű szerződésekre vonatkozó adatok közzétételéről



25. ábra: A közadattár.hu-n adatot szolgáltató intézmények (NISZ adatszolgáltatás, 2015)

A fenti diagramokról is leolvasható értékek ugyanakkor megtévesztők annyiban, hogy ott azok a szervezetek látszanak, amelyek 2006 óta valaha is adatszolgáltatók voltak, amely státuszt akár csak 1-2 közzétételi egység szerinti információszolgáltatással is el lehet érni. Ehhez képest a rendszeres, aktív adatszolgáltatók aránya sokkal kisebb a közszférát alkotó mintegy 13 ezer szervezeten belül. Az átlagos adatszolgáltató szervezetek mintegy 100-200 adatmezőt publikálnak, ugyanakkor van olyan önkormányzat (Budaörs), amely rendszeresen mintegy 7000 rekordnak megfelelő adatot szolgáltat magáról. A rendszeres adatszolgáltatók száma 2015 nyarán 2211 db szervezet volt, ami a fenti halmaz 42,4%-a. Az aktív szervezeteken belüli megoszlások mindazonáltal hasonlóak, túlnyomó többségben vannak a helyi önkormányzatok.



26. ábra: A közadattár.hu-n adatot szolgáltató aktív intézmények (NISZ adatszolgáltatás, 2015)

Megállapítható, hogy a jogszabályban kötelezett intézményi kör nem mindegyike teljesíti adatszolgáltatási feladatait, ugyanakkor a NISZ Zrt.-nek nincs törvényes felhatalmazása a

mulasztások szankcionálására. Ennek egyik eredményeként az adatok nem minden esetben *aktuálisak*, és nem tekinthetők hitelesnek.

Mivel a *kozadat.hu* információtartalmát az Infotv.-ben szabályozott közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok alkotják, az Állami Számvevőszék törvényességi ellenőrzési feladatai körében szokta vizsgálni, hogy az ellenőrzött szervezetek teljesítik-e a törvényben előírt adatszolgáltatási kötelezettségüket. Amennyiben hiányosságot tár fel, 10 napos határidővel kötelezi a szervezeteket a mulasztások pótlására. Egyebekben az ÁSZ a más jogszabályokban előírt - így a Közadattv. szerinti újrahasznosítási célú - adatszolgáltatást nem ellenőrzi.

A *kozadat.hu*-ról adatokat a közügyek iránt érdeklődő állampolgárok kérdeznek le, illetőleg időnként civil szervezetek (szabadságszervezetek) igényelnek adatokat. A felületen az alábbi keresési lehetőségek biztosítottak: gyorskeresés, intézménykeresés, összesített keresés. A mintegy 132.815 rekordból álló adatbázisból 90 ezer önkormányzati vonatkozású. Az adatok csak magyar nyelven érhetők el. Az adatbázisszerű adatszolgáltatásnak ugyanakkor nincs akadálya, a NISZ Zrt. bármilyen kért formátumra át tudja alakítani az adatokat (xml, csv, xls, xlsx).

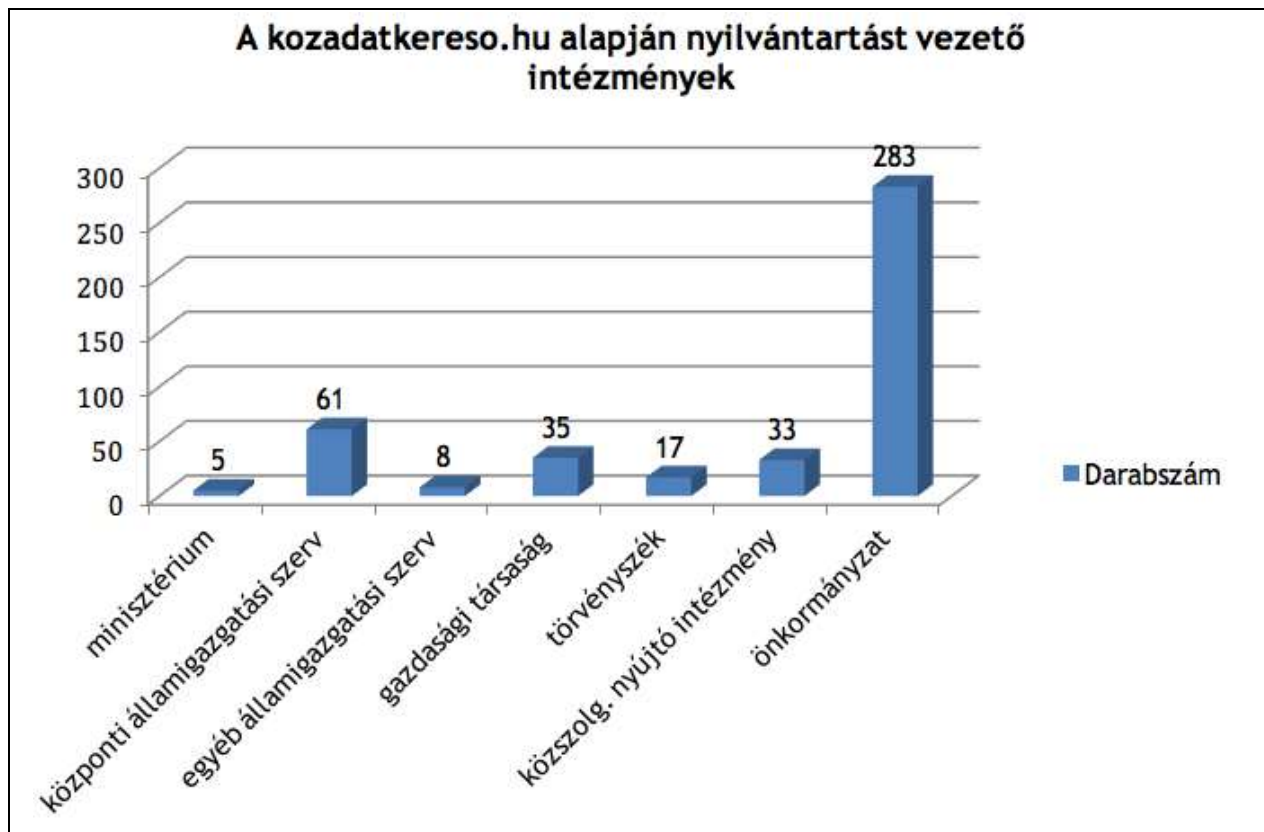
A *kozadat.hu* és a *kozadattar.hu* honlapok kialakítása során kiemelt szempontként szerepelt a széles körű olvashatóság biztosítása. Ezen kívül a közadatkereső megfelelő működése érdekében biztosítani kellett, hogy az adott közzétételi egységet és annak tartalmát egyértelműen határozza meg az URL címe. A közérdekű adatok saját (eredeti, intézményi) honlapon történő megjelentetése és a közadatkereső adminisztrációs oldalán (*admin.kozadat.hu*) megtett regisztráció mellett ezért - a kereshetőség érdekében - a közzétett közérdekű adatokról az ingyenesen elérhető szoftverek használatával az adatszolgáltatásra kötelezett intézményeknek leíró adatokat is kell készíteniük.²⁰⁴ Az adatszolgáltatáshoz a kötelezett szervezeteknek ezért az ún. Nyílt Archívumi Rendszer (OAI) nyílt forráskódú szervert kell használniuk.²⁰⁵

Mivel a *kozadat.hu* és a *kozadattar.hu* közvetlenül nem jelenít meg a Közadattv. szerinti adat-újrahasznosításra alkalmas adatokat, illetve adatbázisokat, a Fehér könyvet megalapozó információgyűjtés keretében felkértük a NISZ Zrt.-t, hogy a közadattár adataiból válogassa le azokat a szervezeteket (valamint az általuk közölt adatokat), amelyek az Infotv. 1. melléklete szerint közzéteendő adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokat közöltek.

²⁰⁴ A leíró adatok elkészítéséhez szükséges információkat a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet melléklete tartalmazza.

²⁰⁵ Ez lehet központi OAI szerver vagy saját telepítésű (PHP, Perl, Java, DOTNET). A megoldás lényege egy elektronikus katalóguscédula alkalmazása, amely adatszolgáltatási területen nemzetközi szabványnak számít, és amelyet az USA-ban fejlesztettek ki közgyűjtemények és más állami nyilvántartások számára az adatok kereshetőségének biztosítása érdekében.

Az így elvégzett elemző- és kutatómunka eredményeként megállapítható, hogy az önmagukról rendszeresen információt szolgáltató közfeladatot ellátó szervezetek (2 211 db) 1/5-e (444 szervezet) publikált a weboldalán információkat az általa kezelt adatbázisokról és nyilvántartásokról. A 20%-os arányt tovább rontja, hogy az adatszolgáltató intézmények internetes forráshivatkozásai mintegy 40 esetben már nem elérhetőek, illetőleg az is előfordul, hogy az adatszolgáltató szerv nyilvántartásainak listája már más honlapon érhető el, mint ami a webfelületen feltüntetésre került. Mindebből arra lehet következtetni, hogy az adatfelelősök esetenként nem töltik fel a legfrissebb információkat, és nem biztosítják megfelelően az adatok naprakész állapotát a közadatkereső felületen.

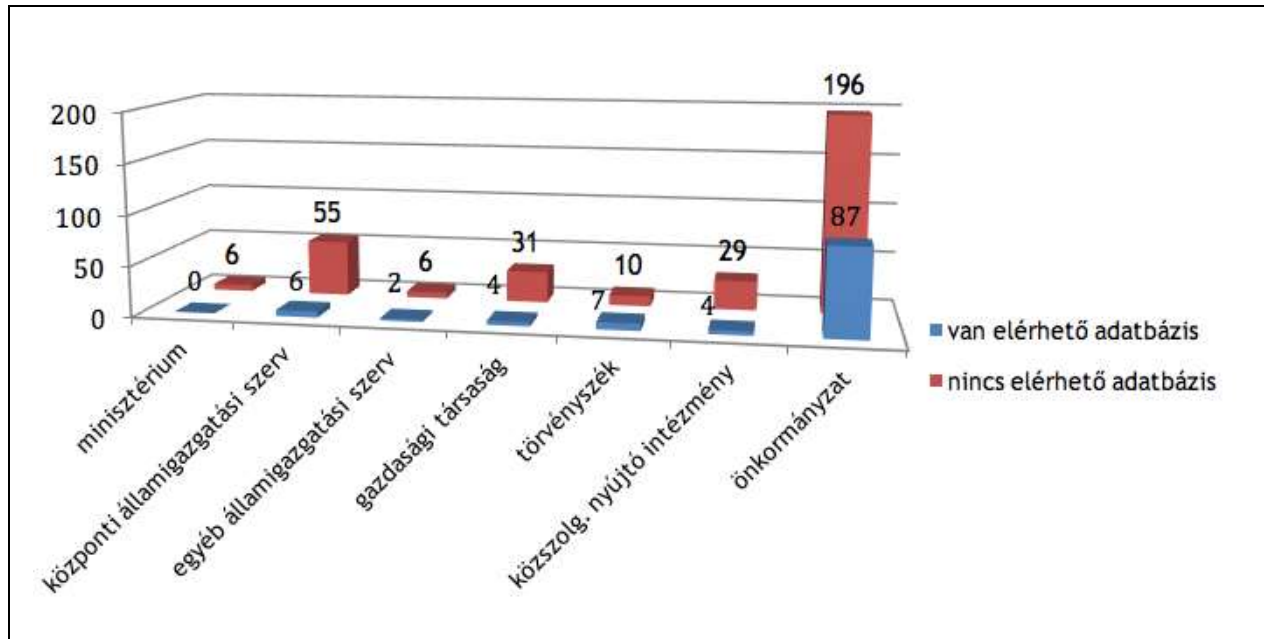


27. ábra: A közadatkereső felületen regisztrált intézmények száma és megoszlása

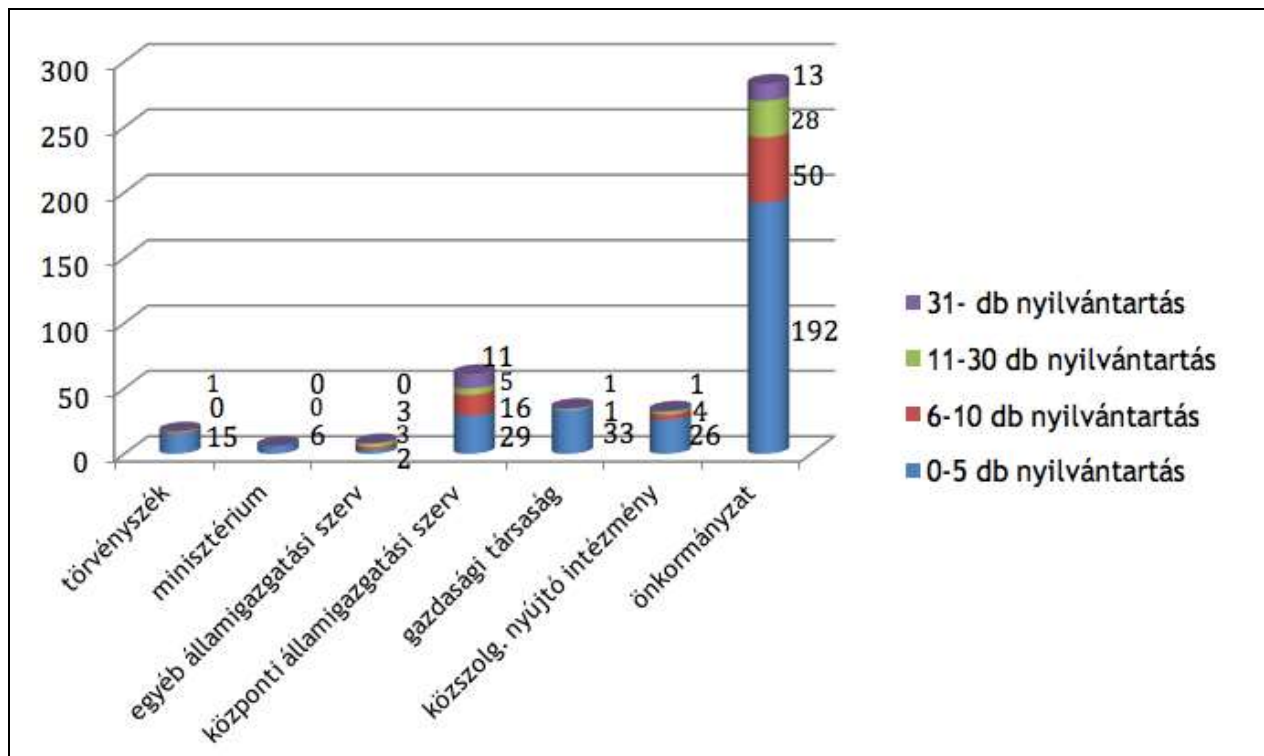
Ahogy az első ábrán is jól látható, a közadattárban regisztrált intézmények legnagyobb számban (283 darab) az önkormányzatok, illetve azok hivatalai. A következő nagyobb csoportot a központi államigazgatási szervek jelentik (61 db), melyen belül hét esetben kormányhivatalokat is találunk.

Összességében a kozadattar.hu-ra regisztrált szervezetek egynegyede (111 db) publikál ténylegesen is adatbázisokat, a többi szervezet inkább csak leíró adatokat közöl a honlapján. Ezen belül az önkormányzatokra és hivatalaikra, valamint a törvényszékekre jellemző, hogy weboldalaikon adatbázisokat tesznek elérhetővé. A legkevesebb ilyen nyílt nyilvántartással az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, valamint a

kormányhivatalok rendelkeznek. A ténylegesen publikált nyilvántartások jellemzően doc, pdf, xls formátumokban érhetők el az adatszolgáltatók honlapjain.



28. ábra: A közadatkereső felületen regisztrált, elérhető adatbázissal rendelkező, illetve nem rendelkező szervezetek



29. ábra: Az egyes intézmények nyilvántartásainak számszerű megoszlása

Az adatbázisokat és nyilvántartásokat publikáló intézmények döntő többsége (292 darab intézmény) legfeljebb 5 nyilvántartást tüntetett fel honlapján, és mindössze 26 intézmény rendelkezik 30-nál több nyilvántartással a honlapjukon közzétett adatok szerint. A közadattár által megadott információk alapján a legnagyobb adatbázissal a Magyar Nemzeti Levéltár rendelkezik, szám szerint 202 darab nyilvántartást rögzítettek honlapjukon.

A leggyakoribb azonosított nyilvántartások - az önkormányzati szervek erős reprezentációja miatt - a különféle közszolgálati nyilvántartások, telephely-nyilvántartások, szálláshely-nyilvántartások, a kereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatos nyilvántartások. Több esetben ugyanakkor a közzétett információkból csupán következtetni lehet valamilyen adatbázisok vagy nyilvántartások létezésére, mivel az adatszolgáltató mindössze egy jogszabályi hivatkozással igyekszik megfelelni adatszolgáltatási kötelezettségének.²⁰⁶

Összefoglalva megállapítható, hogy a NISZ Zrt. által működtetett fenti portálok nem felelnek meg a PSI-irányelv szerinti követelményeknek, mivel nem is ilyen célra hozták létre őket 9 évvel ezelőtt. A közadat.hu és a közadattár.hu elsődlegesen tehát nem a közadatok újrahasznosítását, hanem az Infotv. szerinti közérdekű információk közzétételét támogatja, melyet jelentősen át kellene alakítani ahhoz, hogy a Korm. határozat 6. pontja szerinti közadatportál (*open data portal*) funkcióit betöltse.

www.magyarorszag.hu

A 10 éves kormányzati portálon jelenleg a *keresés* menüpont alatt lehet az adatokat elérni. A szűrést egyrészt az oldal sajátosságainak megfelelő témák, ügycsoportok alapján, valamint részletes keresővel lehet elvégezni. További segítséget nyújt a keresés elvégzése után a felület bal oldalán megjelenő, további adatszűkítést elősegítő szűrő. Így bővebb ügycsoportlista mellett dátum és időintervallum, valamint nyelv szerint lehet a találatokat tovább szűkíteni. A keresési felület egyszerűen kezelhető, átlátható, a főbb ügköröket kiemelve az alábbiak szerint végezhető a keresés: portálkereső, ingatlankereső, hivatalkereső, gépjárműkereső, cégkereső, valamint a felületről elérhető a Nemzeti Jogszabálytár is.

A Magyarország.hu ugyanakkor jellemzően inkább csak információkeresésre, egyedi lekérdezésekre, valamint ügyintézésre alkalmas felület, amelyet jelentősen át kellene alakítani ahhoz, hogy a Korm. határozat 6. pontja szerinti közadatportál (*open data portal*) funkcióit betöltse.

²⁰⁶ Több esetben csak egy jogszabályból idézett kötelezettség utal valamely nyilvántartás meglétére: „A közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzéke, az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az Avtv. 28. §-a szerinti azonosító adatai; a közfeladatot ellátó szerv által - alaptevékenysége keretében - gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái, a hozzáférés módja, a másolatkészítés költségei.”

10 EVES AZ UGYFELKAPU



30. ábra: A Magyarország.hu számokban (forrás: www.magyarorszag.hu)

www.data.info.hu

A honlapot az Magyar Tudományos Akadémia Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézete (MTA SZTAKI) Elosztott Rendszerek Osztálya üzemelteti, célja a magyar vonatkozású nyílt hozzáférésű adatok összegyűjtése, illetve az ilyen adatok gyarapodásának előmozdítása, valamint az Open Data és Linked Data kezdeményezések hazai népszerűsítése. A honlap előnye, hogy azon bárki regisztrálhat nyílt hozzáférésű adatfájlokat vagy adatlekérési API-kat. A megfelelő formátumú adatokat a rendszer képes grafikonokkal vagy térképen vizualizálni.

A nem túl bőbeszédű honlap egy nemzetközileg finanszírozott pilot eredménye, amelyen egyelőre csak 4 adatkészlet érhető el:

- magyar nyelvi korpusz és elemzők (Hunglish, a magyar nyelv feldolgozását segítő korpusz és szoftver);
- a magyar kormány költségvetési adatbázisa (1995-2009): költségvetési táblák millió Ft-ban;
- Nemzeti Digitális Adattár: részleges adatbázis, tartalma: filmek, képek, könyvek metaadat-leírásai;
- a Magyar Országgyűlés nyilvános szerződéseink gyűjteménye: 2004-től napjainkig a szerződések fontosabb adatai.

A portálon publikált adatok txt, doc, csv, pdf, gdocs, formátumban közvetlenül vagy fájlkönyvtárból elérhetők. A portál az *Open Knowledge Foundation* adatkezelő szoftvere a CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*), amely nyílt forráskódú, szabadon elérhető, és részletes dokumentációval rendelkezik. Jelenlegi kicsi adattartalma ellenére a felület korszerű, tartalmakkal jól bővíthető és jól fejleszthető, amely mellett az MTA SZTAKI szakemberei segítséget és tanácsadást ajánlanak fel a (linked) *open data* készletek előállításával kapcsolatban.

Összességében megállapítható, hogy a magyar open data portálok nem nyújtják még azt a teljesítményt, amely nemzetközileg vagy akár a PSI-irányelv alapján elvárható lenne. Ahhoz, hogy Magyarország magasabb szintet érjen el ezen a területen, kormányzati oldalról feltétlenül indokolt további intézkedéseket tenni: ki kell jelölni egyértelműen a felelőst, biztosítani kell a szükséges koordinációs eszközöket és felhatalmazásokat, meg kell határozni az alkalmazandó portál platformot (OAI, CKAN stb.), interaktív kommunikációra van szükség az intézményekkel, és fel kell tölteni minél több információt - lehetőleg - egy felületre.

2.8.6. Befejeződött és folyamatban lévő fejlesztések

A fentebb bemutatott - a fejlett országok átlagától elmaradó - eredmények azért is elgondolkodtatóak, mert az elmúlt években a Kormány több ciklusban is finanszírozott, és újabban is elindított adatpolitikai szempontból kulcsfontosságú projekteket.

ÁROP-1.2.17. projekt:

A témával foglalkozók körében a legismertebb ilyen fejlesztés a közadat felhasználás jogszabályi hátterének felülvizsgálatára irányult és 2012-ben indult egy ÁROP (Államreform Operatív Program) kiemelt fejlesztési konstrukció keretében. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által vezetett európai uniós finanszírozású projekt elsődleges célja a nyilvántartott közadatok rendszerének átláthatóvá tétele, illetőleg a piac számára is hozzáférhetővé tétele volt. További célként határozták meg, hogy az állampolgárok mind

szélesebb köre férjen hozzá az adatnyilvántartásokhoz, megteremtve annak lehetőségét is, hogy a piaci felhasználás számára értékesíthetők legyenek az így tárolt adatok.

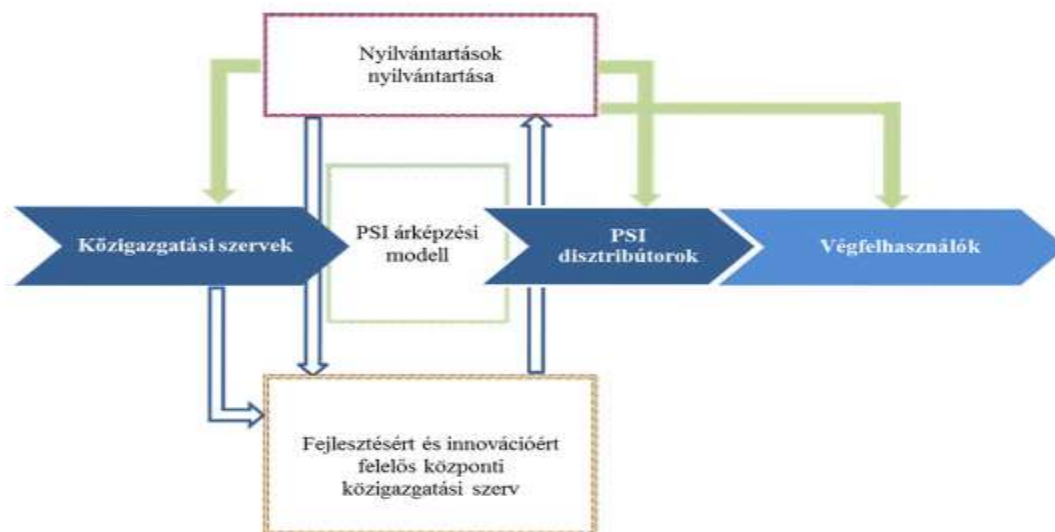
Az előkészítő projektek családjába sorolható ÁROP-1.2.17. projektet 2013. augusztus 31-ig mintegy 80 millió Ft-ból kellett megvalósítani.

A projekt tartalma a következőket ölelte fel:

- helyzetelemzés,
- legjobb gyakorlatok feltérképezése,
- lehetőségek feltárása,
- szolgáltatási modell kialakítása,
- hatáselemzés és szabályozási javaslat kidolgozása.

A projekt keretében felmérték feltérképezték a 2013-ban fennálló jogszabályi háttérrel, jó gyakorlatokat Magyarországon és külföldön (Nagy Britannia, Franciaország, Spanyolország, Olaszország), továbbá megkezdték egy szolgáltatási (és árképzési) modell kialakítását is. Ennek érdekében elkészült egy hatáselemzés, melyben a közadatok publikációjának hatásait foglalták össze.

A helyzetelemző munka során felmérték az összes létező központi állami nyilvántartást (1469 db), valamint az azokat szabályozó jogi normákat (981 db). Ezeket azután közhiteles voltuk alapján tovább szűrték és elemezték, melynek eredményeként mintegy 300 nyilvántartásból 30 adatcsomagot választottak ki további fejlesztésre (átstrukturálására, adattisztításra). A projekt egyik fontos eredményeként az említett állami nyilvántartásokat alkalmassá tették a tárolt adatok, információk másodlagos célú piaci felhasználására. A projektben kidolgozott, javasolt adatszolgáltatási folyamatmodell a következő:



31. ábra: Közadat-szolgáltatási folyamatmodell (Forrás: KIM E-Közigazgatási Helyettes Államtitkárság, 2013)

A fenti ábrán - az egységes árképzési modellen felül - feltűnik a megvalósításra javasolt modell két további hangsúlyos eleme: a fejlesztésért és innovációért felelős központi közigazgatási szerv, valamint az interoperabilitási törvényben (2013. évi CCXX. törvény) is körülírt ún. nyilvántartások nyilvántartása.

Ebben a tanulmányban az elért fejlesztési eredményeket terjedelmi okokból nem tudjuk részletesebben kifejteni, csupán utalunk arra, hogy a lábjegyzetben²⁰⁷ szereplő linken bemutatott projekt eredményei ismertek, a kormányzaton belül rendelkezésre állnak további felhasználásra. A nagy kérdés továbbra is az, hogy a korábbi évek fejlesztéseket előkészítő eredményeit sikerül-e egy egységes koncepció mentén valós fejlesztésekké és eredményekké konvertálni.

Nemzeti Téradat Infrastruktúra (NTI) Projekt:

A nemzeti adatvagyon sokcélú hasznosításában a következő években egy újabb előrelépést hozhat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének (ÉFK) megállapításáról szóló 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat, melynek 2. számú melléklete 18,1 Milliárd Ft-ot biztosított az Nemzeti Téradat Infrastruktúra (NTI) kialakítására a Földművelésügyi Minisztérium, a Földmérési és Távérzékelési Intézet, valamint a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség felelősségi körében.

Az elképzelések szerint az NTI keretében biztosítani kell a közzsférában téradatokkal (és az azokból nyert információkkal) rendelkező, illetve azokat felhasználó különböző szolgáltatók és felhasználók összekapcsolását, ideértve az információáramlás biztosítását és a kölcsönös adatszolgáltatást. A fejlesztéstől elvárt eredmény, hogy feltárják és megszüntessék a párhuzamos adat-előállítást és adatbázis-kezelést, és ezzel jelentős mértékben növeljék a téradatok kezelésének és szolgáltatásának gazdasági hatékonyságát. A 2015. II. felében elindítandó projekt révén lehetőség nyílik a téradatok hatékonyabb felhasználására, az egyes adatbázisok közötti együttműködés, adatcsere és harmonizáció megteremtésére.

A fejlesztés koordinálásában várhatóan nagy szerep hárul a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény szerinti - az NTI létrehozását és működését irányító - Nemzeti Téradat-infrastruktúra Bizottságnak.

3D alapú adat infrastruktúra kialakítása:

A KÖFOP 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat 2. számú melléklete - az NTI projekt mellett - egy másik olyan kiemelt fejlesztést is nevesít, amely fontos hozzáadott értékkel bírhat a nemzeti adatvagyon

²⁰⁷ <https://prezi.com/vg1khvrtqo0r/arop-1217-psi-kim-e-kozig-hat/>

következő évekbeli hasznosításában. A „3D alapú adat-infrastruktúra kialakítása” elnevezésű KÖFOP-1.2.2. kódjelű, 13 milliárd Ft keretösszegű fejlesztést a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság készítheti elő.

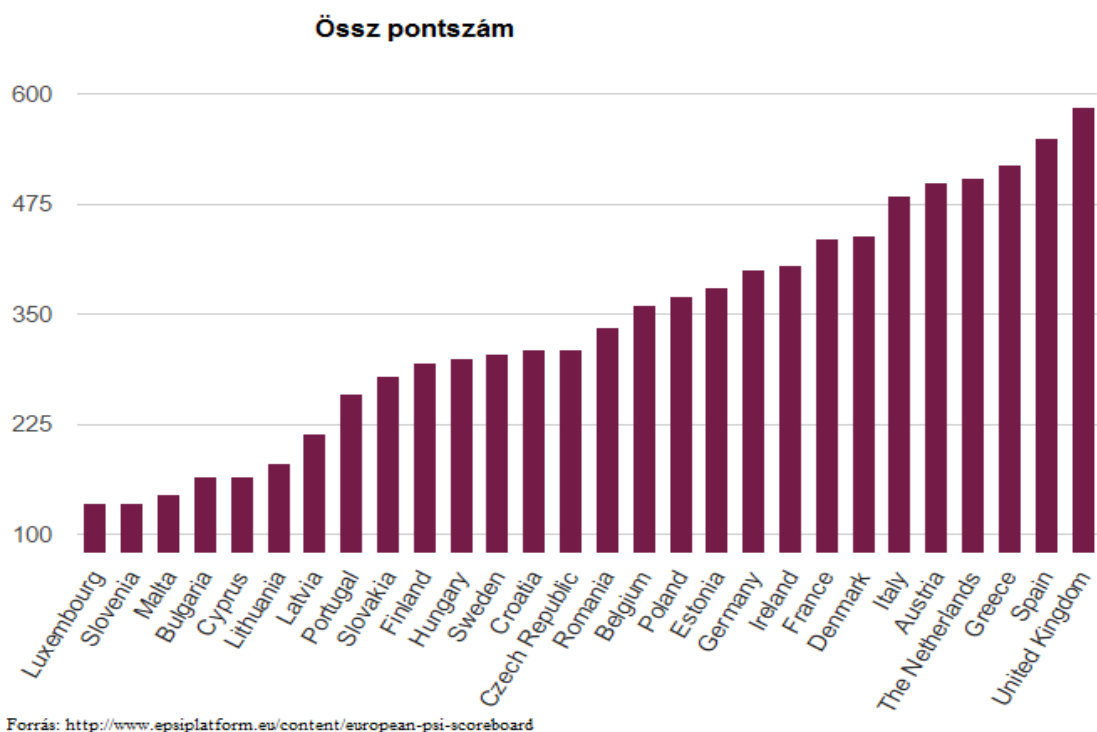
A projektkoncepcióban hivatkoznak mind a PSI-, mind pedig az INSPIRE-irányelvre és a Közadattv.-re. A fejlesztés indoklásában szerepel, hogy szükséges egy átfogó megoldás, amely korszerű e-ügyintézési megoldásokkal teszi lehetővé a lakosság és a vállalatok számára a közadatok - beleértve az ilyen jellegű háromdimenziós (3D) téradatokat is - elérését és felhasználását, az ügyintézés költsége és időráfordítása ugyanis mindezzel jelentősen csökkenthető. „A 3D alapú adat-infrastruktúra kialakítása során a helyrajzi számokhoz, címekhez és értelemszerűen földrajzi koordinátákhoz is köthető 3D adatgyűjtés, adatfeldolgozás, kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése és a szabályozási környezet továbbfejlesztése kerül fókuszba. Mindez az elképzelések szerint elsősorban épületek és közüzemi szolgáltatások adataira és a területrendezési relevanciájú információkra terjed ki.”

A projekt keretében „korszerű adatgyűjtési módszerekkel (távérzékelés, lézerszkennelés) a közsféra számára hiánypótló, valódi 3D adatkörök gyűjtésére, feldolgozására és adatbázisba integrálására” kerül sor. Kialakítanák továbbá azokat a műszaki körülményeket, melyek „a más szervezetek által gyűjtött 2,5D-s vagy 3D-s adatok feltöltését teszik lehetővé, illetve szabványos adatbázis-kapcsolattal szolgáltatásokon keresztül történő csatlakozást is biztosítanak”. Utóbbi kapcsán kiemelt szerepet kívánnak adni a Nemzeti Téradat-infrastruktúrához történő szabványos kapcsolódásnak, az onnan elérhető adatok informatikai szolgáltatásként történő átvételének, illetve a 3D alapú adat-infrastruktúra NTI-be történő becsatornázásának.

A jelenleg előkészítés alatt álló projektben - műszaki interoperabilitási szempontokon felül - hangsúlyt kívánnak fektetni a szabályozási környezet továbbfejlesztésére, a szemantikai és jogi interoperabilitás szempontjainak fokozottabb érvényre juttatására, amely tehát az „új, bárki számára elérhető szolgáltatások és nyílt adat hozzáférések kialakítása” érdekében történik.

2.9. A nemzeti adatpolitikát érintő legfontosabb problémák azonosítása

Az Európai Unió tagállamai között a közadatokhoz való hozzáférés és az adat-újrahasznosítás lehetőségeinek biztosítása tekintetében 2015. szeptember 28-án az alábbi országrangsor volt felállítható.



32. ábra: Országgrangsor a PSI megosztásban és az adat-újrahasznosításban elért eredmények alapján

Magyarország esetében a 18. hely csak egy átmeneti pozíciót jelent, amely a PSI-irányelv 2013. évi módosításához kapcsolódó jogharmonizációs folyamat lezárását követően rövidesen módosulni fog. Ha ugyanis a kötelezettségszegési eljárás pilot szakaszában tartó 15 másik EU-s tagállam törvényhozása még a 2015-ös őszi parlamenti ülészakában átülteti a 2013/37/EU irányelv szerinti változásokat, akkor a rangsor rögvest Magyarország hátrányára fog módosulni, hazánk pedig visszacsúszik oda, ahol eddig is tartózkodott - a 20-25. hely valamelyikére.

Az európai uniós csatlakozásunk óta stabilan az európai mezőny hátsó traktusában elfoglalt hely problémákat jelez. Kezeléséhez mindenképp a kiváltó okok és a problémagyökök pontos beazonosítása szükséges, amelyek összefoglalására ebben az alfejezetben teszünk kísérletet.

Közigazgatáson belül egy új, ismeretlen feladat vagy megoldatlan probléma kapcsán általában gyakran felmerülő kérdések a következők: „Muszáj?” „Miért is kellene ezt megcsinálni?” „Jó, de mikorra, és kikkel együttműködve? Esetleg egyedül?” „És mégis miből, honnan szerezzünk olyat?” „Valaki megmondaná, hogy hogyan?” „Kinek jó ez?”

Az elmúlt időszakban lefolytatott interjúk alapján úgy véljük, hogy az említett kétségek a döntéshozókban az adatpolitikai Fehér könyv indokoltságával kapcsolatban is fennállhatnak, ezért a továbbiakban a problémák kifejtését az alábbi csoportosításban végezzük el:

- a) (meg)értési problémák („Miért?”)
- b) feladatmegosztási problémák („Ki?”)
- c) szervezési, koordinációs problémák („Mikor?” „Hol?” „Kikkel?”)
- d) az adatok alkalmasságával, minőségével kapcsolatos problémák („Mit?”)
- e) az adatvagyon használhatóságával kapcsolatos problémák („Miből?”)
- f) szabályozási, eljárásrendi problémák („Hogyan?”)
- g) az adatok árazásával kapcsolatos problémák („Mennyiért?”)
- h) a szolgáltatást igénybe vevő ügyfelekkel kapcsolatos problémák („Kiknek?”)

2.9.1. Értési problémák („Miért?”)

12 évvel a PSI-irányelv kimunkálása, 11 évvel hazánk teljes jogú európai uniós csatlakozása és több mint két évvel a Közadattv. hatályba lépése után - 2015. derekán - úgy látszik, hogy Magyarországon a közigazgatási intézményvezetőkben, illetőleg az állami elitben nem tudatosult az adatokkal való foglalkozás fontossága. Ennek okait a következőkben látjuk:

- a *hagyományos közigazgatási szemlélet* és a digitális állam paradigmája a fejekben még mindig összeütközésben áll: a vezetők az infokommunikációs technológiára még mindig mint csupán az egyik lehetséges eszközre tekintenek a sok közül, nem pedig a feladatellátás technológiai alapjaként;
- a *közigazgatási szakemberek általános technológiai ismerete alacsony*: a papírozás technikáit már jól megtanulták, az adatállományokkal, adatformátumokkal való foglalkozást informatikai szakkérdésnek tekintik;
- *szakismeretek hiánya*: a közigazgatási vezetők nincsenek tisztában a PSI-irányelvben és az INSPIRE-irányelvben foglaltak tartalmával, sok esetben még nem is hallottak róluk;
- *az adat-ökoszisztéma értésének hiánya*: mivel a nemzeti adat-ökoszisztémát még senki nem írta le világosan, nincs egyértelművé téve, hogy kiknek milyen előnye származik abból, ha a rendszer működni kezd (eddig még elmaradt a haszonérvelés); ezzel függ össze az a rossz képzettársítás, hogy sokan abban látnak több előnyt ha „párnacihába teszik” az adatokra, és nem abban, ha „fialtatják”;
- *rögzült rossz reflexek*: a korábbi abszolút adatvédelmi szabályozás egyik mellékhatása, hogy az adatokra mint védendő, másoktól elzárandó dologra (vagy éppen mint „forró krumplira”) tekintenek a közigazgatásban, amelynek kiszivárogtatásából, jogtalan felhasználásából csak baj lehet; ezt a negatív reflexet

csak megerősítik egyes ügyfél oldali visszaélések, legyen az bár az információhoz való jog érvényesítésének túlhajtása, avagy az adatok egyszerű ellopása;

- *megalapozott és megalapozatlan félelmek:* mivel mélyebb elemzések hiányában a nemzeti adat-ökoszisztéma jövőbeni működése még egyáltalán nem feltárt és ismert dolog, a döntéshozók joggal tarthatnak nem várt negatív hatásoktól, illetve következményektől;
- *ösztönzők hiánya:* a jelenlegi rendszer nem ösztönzi az adatgazdákat az általuk kezelt adatok szabad hozzáféréseinek biztosítására, továbbá az ilyen erőfeszítések sem egyértelműen térülnek meg (pozitív ösztönzők hiánya); ezzel együtt senki és semmi nem szankcionálja, ha egy szervezet az adatait nem osztja meg másokkal (a Btk. 220.§ alapján 2013 óta évente 1 db eljárás indult eddig - negatív ösztönzők hiánya).
- *az adathozzáférés biztosításának alacsony a prioritása:* a fenti okok eredőjeként az adatokhoz való nyílt hozzáférés biztosítását sokan olyan társadalmi extrának tekintik, amelyre akkor kell figyelmet fordítani, ha már minden más - fontosabb - feladatot megoldották, vagy éppen akkor, ha valamilyen jogi fórum előtt erre kényszerítik őket.

2.9.2. Feladatmegosztási problémák („Ki?”)

Mivel a magyar közigazgatás még nem egyértelműen elkötelezett a PSI- és az INSPIRE-irányelvek végrehajtása mellett - Magyarország lényegében csak formálisan teljesíti az abban foglaltakat -, a feladatokért „senki sem kapkod”. Mivel pedig a nemzeti adat-ökoszisztéma nincs világosan leírva és elmagyarázva, nincs egyértelmű szerepmegosztás sem.

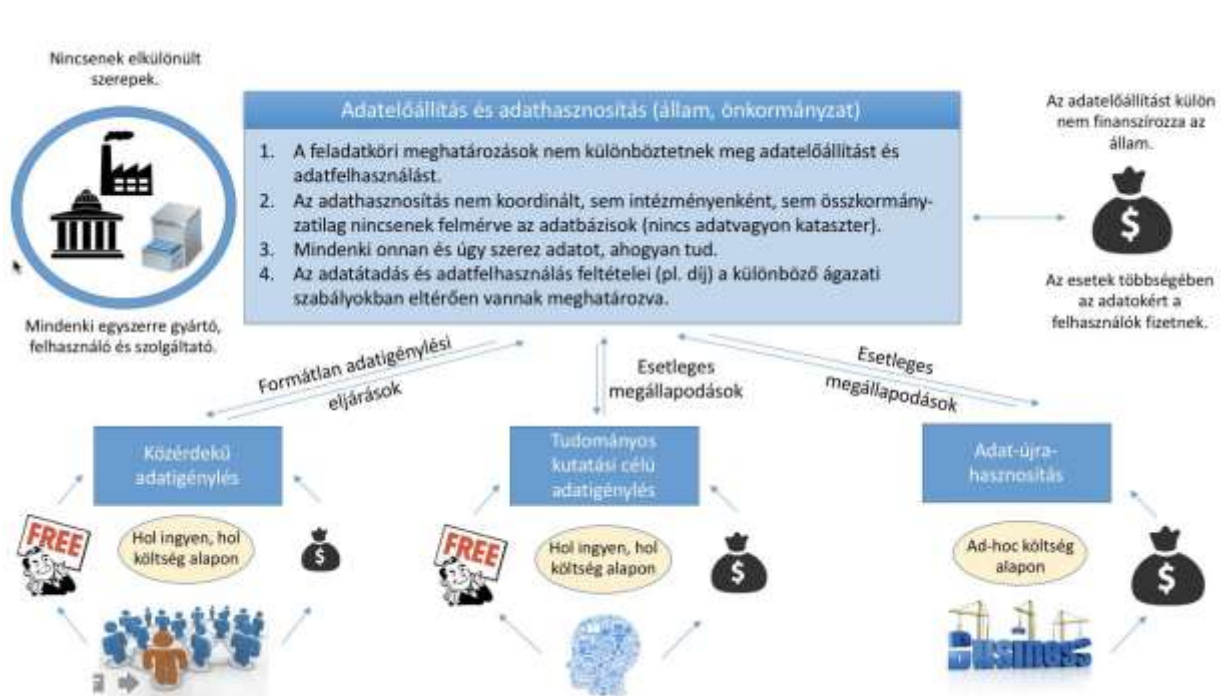
A jelenlegi jogi szabályozás tehát minden szervezetre ugyanazokat az általános feladatokat írja elő (a feladattelepítés nem differenciáltan történik), és ugyanúgy nem kéri számon a mulasztást azon a szervezeten, amelyik nem hajtja végre a jogszabályi előírásokat. A jelenlegi helyzetben nincsenek specializált, illetve kiemelt szerepek, így a végrehajtásért is egyszerre felelős „mindenki és senki”.

Tudatos feladatmegosztás hiányában az egymástól teljesen eltérő helyzetű és szerepkörű szervezetek ugyanúgy szenvednek az adat-előállítás, az információkinyerés, az adathasznosítás és az adatszolgáltatás problémáival. Intézmények között és intézményeken belül sincsenek tehát specializált adat-előállító, „adatgyártó”, adatelemző, adatfelhasználó, adathasznosító és adatszolgáltató szerepek. A jelenlegi elvárások szerint minden szervezetnek egyenlő mértékben kellene jól teljesíteni az összes kategóriában, holott vannak szervezetek, amelyek bizonyos funkciók vonatkozásában kifejezetten előnyös helyzetben lennének. (Pl. a FÖMI-nek és az OMSZ-nek erős adat-előállító potenciálja van, míg egy kutatóintézetnek vagy elemzőközpontnak inkább kész inputokra lenne szüksége.)

A szerepmegosztások hiánya gyengíti a szereplők közötti kommunikációt, illetve tudás- és tapasztalatismegosztást. Mivel valamely probléma kezelése esetén lényegében minden szervezet maga találja fel a „meleg vizet”, törvényszerűen jönnek létre sajátképi (nem szabványos) megoldások, amelyek miatt a későbbi összekapcsolódások lehetősége is elveszik.

Az adatértékláncban jelenleg tehát nem egyformán költségesek az egyes munkafázisok, így pl. az adat-előállítás kifejezetten költséges tevékenység. Ugyanakkor ha az információk jelentette előnyökből többen részesülnek, nem etikus csupán egy-két szereplővel megfizettetni az adat-előállítás társadalmi költségeit - legyen az elsődleges (állami) felhasználó avagy másodlagos (államon túli, külső) adathasznosító. A terheket - a közteherviselés analógiájára - indokolt lenne egyenlően szétosztani.

Összefoglalva a fentieket, a jelenlegi - funkcionális specializációkat nem ismerő - modellt az alábbi ábrán szemléltetjük:



33. ábra: A jelenleg adat-ökoszisztéma („non-szisztéma”) vizualizált modellje

A fenti ábra felső felében az elsődleges adathasznosító szerepben - differenciálatlan feladatmegosztásban - lévő közfeladatot ellátó szerveket a nagy kék téglalap szimbolizálja, melyen belül különböző közfeladatok ellátásához kapcsolódóan jelenleg lényegében ellenőrizetlenül történnek ad hoc és rendszeres adatcserék. A kép alsó felében azok a külső szereplők láthatók, amelyek, mint másodlagos adathasznosítók, alapvetően három eljárás mentén ((1) közérdekű adatigénylés, (2) tudományos, kutatási célú adatigénylés, (3) adat-újrahasznosítás) eseti adatigénylőként jelennek meg az elsődleges adathasznosítóknál mint

adatkezelőknél (adatgazdáknál). Az ábra röviden összefoglalja a finanszírozás jelenlegi rendjét is, melynek lényege, hogy alapvetően az adatigénylők fizetnek, akik több irányból finanszírozzák a közfeladatot ellátó szervek adatgyártó tevékenységét.

2.9.3. Szervezési, koordinációs problémák („Mikor?” „Hol?” „Kikkel?”)

Az adat-előállítás, az adatfelhasználás és az adatszolgáltatás a hatályos jogi szabályozásban mostanra egyértelműen azonosított közfeladat. Amennyiben ugyanakkor valamely feladat ellátása tekintetében tényleges eredményeket is fontosnak tartunk, a feladathoz felelőst is rendelni kell. A Magyar Program (11.0) értelmében „a feladat kötelező tartalmi elemei: az adott feladat felelőse, tárgya, határideje és forrása.”²⁰⁸

Tapasztalataink szerint a magyar közigazgatás az adatok hasznosítása és az adatpotenciál kiaknázása tekintetében nem jár el körültekintően, illetőleg felelősen. Egyértelmű, stratégiai szintű irányok hiányában a magasabb szintű társadalmi érdekeket folyamatosan egyedi intézményi érdekek keresztezik. A nemzeti adatpolitika megvalósításában ugyanakkor a jelenlegi „kollektív felelőtlenség” egyértelmű teljesítménycsökkenést is eredményezett, amit az Európai Bizottság országgrangsorai is visszaigazolnak.

Mindez a szerepek megosztásán felül a feladatok megosztására is felhívja a figyelmet - a felelősök, határidők, célértékek (indikátorok) és külső felügyeletet ellátó szereplők egyértelmű kijelölésével, valamint a szereplők közötti folyamatos kommunikáció lehetőségeinek (fórumainak) biztosításával.

2.9.4. Az adatok alkalmasságával, minőségével kapcsolatos problémák („Mit?”)

Ahogy az arab-öbölbeli „olajgazdaságok” sorsa az olajtól függ, úgy a modern „adatgazdaságok”²⁰⁹ jövője az adatokon múlik. Így van ez a magyar adatpolitika esetében is, mely tehát az adatokon fordul meg. E tekintetben tehát döntő jelentősége van az adatok mennyiségének, minőségének, hozzáférési lehetőségeinek, felhasználási feltételeinek, valamint a hasznosítást segítő, értéknövelő szolgáltatásoknak.

- *Az adatok mennyisége:* Magyarországon már csak azért is problematikus annak megállapítása, hogy sok vagy kevés adat áll rendelkezésre, mert ilyen jellegű felmérések és nyilvántartások hiányában ma még az adatok fellelési helye sem világos. A jéghegymodell analóg használatával csak következtetni lehet arra, hogy a mélyben nem elhanyagolható mennyiségű adatkinccs rejtezik, a szabad szemmel látható (publikált) és hozzáférhető közadatok mennyisége azonban már csak azért

²⁰⁸ Ld. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2011. június 10., 29. o.
(<http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgasas-fejlesztési-Program.pdf>)

²⁰⁹ Az adatgazdaságról ld. az Európai Bizottság közleményét: Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé COM(2014)442 final, forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404888011738&uri=CELEX:52014DC0442>

sem lehet megfelelő, mert mindeddig nem tudott belőle önálló nemzeti adatipar kinőni.²¹⁰

- **Az adatok minősége:** az, hogy mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos adathasznosításra elérhető adatok minőségével kapcsolatban problémák merülnek fel, több jelenségből is egyértelműen látszik:
 - a kormányzati döntés-előkészítő folyamatokban a megfelelő kiinduló alapot jelentő adatok állandósult hiánya, különösképpen a hatásvizsgálati lapok kitöltésével összefüggésben;
 - az adatok hitelességével és megbízhatóságával kapcsolatos állandó viták (ld. „Melyik adatot kéri, a jót vagy a hiteleset?”)
 - a nyílt adatok elérhetőségét monitorozó nemzetközi szervezetek közül az *Open Knowledge Foundation* szinte valamennyi adatkörben egyértelműen három minőségi tényező mentén pontozza le Magyarországot: gépi feldolgozhatóság hiánya, nagy tömegben elérhető adatok hiánya, nyílt licencek hiánya;²¹¹
 - egyes szervek láthatóan azért sem „merik” publikálni adataikat, mert tartanak attól, hogy mi lesz, ha kiderül, hogy hiteles nyilvántartásaik megbízhatatlanok.
- **Adat-hozzáférési lehetőségek:** a közadatokhoz való hozzáférés nehézségeit alátámasztja az egységes közadatportál hiánya, mely miatt jelenleg nehezen átlátható módon, több helyen, - szabályozott eljárásrendek hiányában - szokásjogi alapon és ad hoc feltételekkel lehet hozzáférni a közadatokhoz. Ennek kapcsán a Miniszterelnökség felmérésére utalva már hivatkoztunk arra a 2.8. alfejezetben, hogy a közadatok 26%-a interneten keresztül nem elérhető, az alkalmazott formátumok az esetek 48%-ában zártak, illetőleg a publikált adatok 40%-ának a gépi feldolgozhatósága kizárt.
- **Adatfelhasználási feltételek:** a 2015 nyarán végzett kérdőíves felmérések megmutatták, hogy a közigazgatási szervek fele általános szerződési feltételekben vagy előzetesen közzétett díjszámítási elvekben nem rögzíti az adatigénylési feltételeket, továbbá fő szabály szerint díj ellenében szolgáltat adatokat, amely során nem határkölség alapú díjszámítást alkalmaz.
- **Értéknövelő szolgáltatások:** a 2015. nyarán végzett kérdőíves felmérések azt mutatják, hogy Magyarországon nem jellemző az, hogy a publikált közadatokhoz kapcsolódóan az adatkezelő bármilyen kiegészítő, vagy értéknövelő szolgáltatást nyújtana (bár esetenként ellenpélda is akad, ld. a BKV Futár alkalmazás valós idejű utazási információit²¹²).

²¹⁰ Az *Open Knowledge Foundation* által 2 évente publikált Global Open Data Index 2015-ben Magyarország esetében ugyancsak visszatérő problémaként jelzi - szinte valamennyi mért adatkörben - a nagy tömegben elérhető adatok hiányát („It's not available in bulk” forrás: <http://index.okfn.org/place/>)

²¹¹ Uo. (<http://index.okfn.org/place/>)

²¹² Ld.: <http://www.bkk.hu/fejleszteseink/futar/>

2.9.5. Az adatvagyon használhatóságával kapcsolatos problémák („Miből?”)

A nemzeti adat-ökoszisztéma működőképessége szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy a közzféra adott állapotú adatkészleteivel mennyire tudatos gazdálkodás folyik. A nemzeti adatvagyon állami részének nyilvánvaló módon elsődlegesen a közfeladat-ellátást kell szolgálnia, melyhez mindig és mindenhol biztosítani kellene az intézményi alapító okiratokban rögzített közfeladatok ellátásához nélkülözhetetlen - megfelelő összetételű, mennyiségű és minőségű - adatkészleteket.

Vizsgálódásaik során a helyzetelemzés végén arra kell jutnunk, hogy Magyarországon egyáltalán nem folyik tudatos adatvagyon-gazdálkodás. Ennek tünetei legalábbis az alábbiak szerint fogalmazhatók meg:

- *Az állam nincs tisztában az őt illető, ill. őrá bízott adatvagyon dimenzióival:* nem létezik nemzeti adatvagyon-kataszter, a 2013. évi CCXX. törvény²¹³ ellenére nem készült el a nyilvántartások nyilvántartása.
- *Nem ismert a nemzeti adatvagyonban rejlő (gazdasági/társadalmi) potenciál:* átfogó felmérés és adatvagyon-nyilvántartás hiányában nem világos, hogy mekkora részt képviselnek a valóban értékes, hasznosítható adatok, illetőleg mekkora rész tekinthető olyan adatszemetnek, amelyet már csak költségmegtakarítás okán is azonnal selejtezni kellene.
- *Az állam keveset tesz az adatvagyon gyarapítása érdekében:* mivel az állam az adat-előállítását közvetlenül, illetve célzottan nem támogatja, az egyes szervezetekre van bízva, hogy teherviselő képességüktől függően mennyit áldoznak a mindenkori adatvagyon gyarapítására. Ez ráadásul azt eredményezi, hogy az adatgyártó szervezeteknek folyamatosan csökkenő bevételeikből kell visszaforgatniuk forrást az elvárt több és jobb minőségű adat előállítására.
- *Egyszerre jelen lévő pazarlás és hiány:* bizonyos adatkörök esetében bizonyítottan több szervezet rendelkezik adatbázissal, nyilvántartással. Ez a fajta párhuzamosság nemcsak az adat-előállításban és az adatkezelésben emészt fel az indokoltnál több erőforrást, de a szervek közötti adatcserék esetében is problémát okoznak az eltérő adatstruktúrák vagy a szemantikai különbségek, melyek feloldása ugyancsak jelentős adminisztratív erőforrás-ráfordítást igényel. A sok és sokféle adatbázis ellenére, amikor szükség van rájuk, szinte soha nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű és minőségű adat a kormányzati döntés-előkészítő anyagok kidolgozásához, így az adatokba folyamatosan befektetett energia nem tud hasznosulni (ez utóbbit a kormány-előterjesztésekhez csatolt üres, kitöltetlen hatásvizsgálati lapokkal tudjuk alátámasztani).
- *Az állam eddig kevés figyelmet fordított a nagy adatkészletekben rejlő információk kinyerésére:* ahhoz, hogy a teljes nemzeti adatvagyonban felhalmozott információkat

²¹³ 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól.

a mindenkori Kormány számára prognózisok készítéséhez ki lehessen aknázni, különleges adatbányász és adatelemző módszerek alkalmazására lenne szükség; ilyen kormányzati célú *big data* elemző központok működéséről ugyanakkor mindeddig nincs tudomásunk.²¹⁴

2.9.6. Szabályozási, eljárásrendi problémák („Hogyan?”)

Mivel a 2.8.2. alfejezetben már részletesen értékeltük a hazai szabályozási kereteket, amely során a szabályozási árnyoldalakra is kitértünk, itt most csupán a fontosabb problémákra térünk ki.

- Átláthatósági problémák:
 - Egyetlen, a nemzeti adat-ökoszisztéma valamennyi szereplőjére, valamint az egyes szereplők közötti viszonyokra és folyamatokra kiterjedő szabályozás nem azonosítható.
 - A nemzeti adatpolitika megvalósítása köré csoportosítható tevékenységek szabályozása több helyen - fragmentált módon - történik.
- Bizonyos kérdésekben alulszabályozottság:
 - A közsférán túli szereplők adat-előállítására, adatkezelésére, adatátadására és adatszolgáltatására jelenleg nem azonosíthatók generális szabályok.
 - Az adatpolitikai tevékenységet szabályozó szervezeti normákról (belső utasításokról), valamint az önkormányzati szintű jogalkotásról nincsenek információk.
 - A szervezetek kétharmada nem szabályozza az adat-újrahasznosítás esetén kötendő megállapodásokat, illetve ezek kapcsán jogszabályilag sem biztosítottak a jogorvoslati lehetőségek.
- Formális jogátültetés:
 - Mind az INSPIRE-irányelv, mind a PSI-irányelv esetében csupán formális jogátültetés történt,²¹⁵ ez akadályozza a tényleges joggyakorlást és az irányelvekben foglaltak végrehajtását.
- Fogalmi, szemantikai problémák:
 - Az uniós jogot átültető jogszabályok és az irányelvek hivatalos fordításai fontosabb fogalmakban is eltéréseket mutatnak, nincs egységes és zárt fogalmi rendszer.
- Egységes joggyakorlat hiánya:
 - Annak következményeként, hogy az adatpolitikai szabályozás sokszintű, sok - esetenként egymásnak is ellentmondó - jogszabályra széttöredezett, nehezen átlátható, némely esetben hiányos, valamint mert fontos fogalmak „billegnek”, a végrehajtás címzettjeinél nem alakult ki tudatos jogalkalmazói tevékenység, így egységes joggyakorlat sem.

²¹⁴ Egymástól elszigetelt *big data* jellegű kutatásokról ugyanakkor van tudomásunk a NAV-nál, KSH-nál és az ONYF-nél.

²¹⁵ Ezt az állítást a végrehajtási rendeletek elmaradásával tudjuk alátámasztani.

- azok a szervezetek, amelyek mellőzték a szabályozást, szokásjogi alapon döntenek, vagy ad hoc gyakorlatot folytatnak, amely miatt sérül az egységes eljárás követelménye;

A fentiek következménye, hogy a szervezeteknél meglévő közadatok kiszolgáltatására nem álltak fel és nem különültek el egymástól jól látható módon a különböző adatszolgáltatási rezsimek, így

- a közfeladatot ellátó szervek közötti adatcserék eljárásrendjei (pl. a 2007. évi CI. törvény alapján),
- közérdekű adatigénylési eljárásrendek (az Infotv. alapján),
- a kutatási, statisztikai adatigénylési eljárások (a különböző ágazati jogszabályok, ill. a statisztikai törvény alapján),
- közadat-újrahasznosítási eljárásrendek (a Közadattv. alapján).

A különböző rezsimek egymásra csúszása a gyakorlatban problémákat okoz. Mivel a Közadattv. szerint csak az igénylő kifejezett nyilatkozata esetén van lehetőség az adat-újrahasznosítási jogszabályokat alkalmazni, ennek hiányába az alapesetnek tekintett közérdekű adatigénylésként, az Infotv. alapján kezelik valamennyi adatigénylési ügyet. Mivel a jelenlegi szabályozás szerint a továbbiakban már nem firtatható az adatkérés célja, számos visszaélés történik, illetőleg rendeltetésellenes joggyakorlatok alakulnak ki, mely az adat-újrahasznosítási rezsimek elterjedését akadályozza. Az egységes adatszolgáltatási rezsimek hiánya gátolja az egységes adatcsere-előírások, adatátadó felületek és formátumok terjedését.

2.9.7. Az adatok árazásával kapcsolatos problémák („Mennyiért?”)

Mivel a 2.8.4. alfejezetben már részletesebben értékeltük a hazai finanszírozási kereteket, itt most csak a fontosabb problémákat foglaljuk össze.

Az adat-előállítás költségeit fedező jelenlegi keresztfinanszírozási modell rossz, és komoly károkat okoz a közigazgatásban.

- Költségvetési támogatás hiányában az adatokat előállító intézmények rá vannak kényszerítve a bevételszerzésre. A csökkenő állami finanszírozás miatt a szélesedő feladatkörű intézmények növelni kezdték az adatszolgáltatási díjak mértékét - több esetben nem költségápolón, hanem éves bevételi cél alapon.
- Ugyanazon adatok előállításának fedezete több helyen terveződik a főkölségvetésben: az „adatgyártó” szervezeten felül az adatigénylő szervezeteknél is. Az így kialakuló párhuzamos, illetőleg keresztfinanszírozási megoldások növelik a bizonytalanságot, a bizalmatlanságot, az adminisztratív költségeket, leszoktatják a szervezeteket a friss adatok rendszeres használatáról.
- Szükség esetén sok szervezet ad hoc módon - különösebb módszertani megalapozás, személyi és technikai háttér nélkül, párhuzamosan - maga állít elő adatokat, ennek következményeként:

- csökken a közigazgatási adatok megbízhatósága és hitelessége,
- többféleképpen képződnek adatbázisok, ami egyfelől pazarlást jelent, másrészt így egyre inkább átláthatatlanná válnak a közigazgatási adatrendszerek,
- lehetetlenné válik a különféle intézményi adatkészletek összehangolása és adatcserékhez szükséges összekapcsolása, ami kizárja az interoperabilitást.

A rossz finanszírozási modellre visszavezethető dominószerű folyamatok végső hatása a közigazgatási szolgáltatások minőségi romlása.

Mivel jelenleg nincsenek ösztönzők építve a finanszírozási rendszerbe, a közfeladatot ellátó szervek nem érdekeltek a közadatok megosztásában és újrahasznosításuk támogatásában. Ennek következményeként nem tud fejlődni a nemzeti adat-ökoszisztéma kínálati oldala.

2.9.8. A szolgáltatást igénybe vevőkkel kapcsolatos problémák („Kiknek?”)

A nemzeti adat-ökoszisztéma működésbe lendítése szempontjából végezetül döntő fontossága van annak, hogy mennyiben tud kialakulni Magyarországon egy olyan adatpiac, amelyen a kereslet és a kínálat találkozhat, ennek hiányában ugyanis aligha fejlődhet ki egy új adatipari ágazat. E tekintetben jelenleg a “tyúk-tojás” probléma analógiájára tehető fel kérdésként, hogy egy új piacon vajon először a keresleti, vagy a kínálati oldalt kell előbb megteremteni, illetve megerősíteni?

A magunk részéről hajlunk arra, hogy először a kínálati oldalt kell megteremteni, ezzel párhuzamosan ugyanakkor a keresleti oldal erősítése érdekében az ott jelentkező problémákat is kezelni szükséges.

A Miniszterelnökség által 2015 nyarán végzett ágazati felmérés eredményeként egy meglehetősen gyenge keresleti oldal bontakozik ki Magyarországon, amelyre nemcsak a 0,5 Mrd Ft alatti adatértékesítési bevételekből lehet következtetni, hanem az adatátadási megállapodások alacsony számából is. A kínálati oldal gyengeségének okait az alábbiakban látjuk:

- a piaci szereplők vélhetőleg kevésbé vannak tisztában a jogszabályok által biztosított adatigénylési lehetőségeikkel (erre nemzetközi példákból is következtethetünk), és a kínálati oldal nyújtotta szolgáltatásokkal;
- megfelelő adatkínálat és stabil, kiszámítható állami adatszolgáltatási díjpolitika hiányában nem lehet jó kilátásokkal üzleti tervet készíteni, így a vállalkozásoknak egyelőre nem igazolható az adatipari befektetések megtérülése;
- az adatipar világszerte meglehetősen tudásintenzív és magas hozzáadott értékű termelési - adatértéklánc - folyamatokon keresztül fejlődik, amely a gazdasági szereplők részéről is befektetést, kutatást és módszertani fejlesztést igényel - ráadásul egy olyan területen, ahol a tudást a multinacionális vállalatok egyszerűen „kiszippantják” a térségből;

- az állami (kínálati) és a piaci (keresleti) oldal közötti párbeszédnek nem látszanak az intézményi keretei, fórumai, kommunikációs csatornái;
- a piaci szereplők állami oldalról kevés ösztönzést kaptak mindeddig arra, hogy a hazai adatiparba befektessenek.

2.10. Aktuális nemzetközi trendek, várható középtávú kihívások

Történelmi adottságként kell kezelnünk a XX. század második felében megkezdett globális technológiaváltást: a II. világháború óta digitális adatokban képződik le az egész világ. Az ezredforduló óta pedig igazán nagy méreteket ölt az „adatosítás”, „adatgyártás” - láthatóan „már épül a Mátrix.”²¹⁶

A digitális elven működő számítógépek 1950-es évekbeli fokozatos elterjedésétől kezdődően az 1960-as évektől szaporodni kezdtek a digitálisan előállított tárolt és kezelt adatok - először a vállalati, banki, biztosítási adatrendszerekben, később - a technológiai költségek csökkenésével, az 1980-as évektől - már valamennyi nemzetgazdasági ágazatban. A nemzeti közigazgatások nagy volumenben az 1980-as évek végétől, az 1990-es évek elejétől termelnek adatokat, amelyről a különféle ágazati mutatók (indexek) alkalmazásának elterjedése is tanúskodik.

A fejlett országok közigazgatásában a technológiaváltás már az 1990-es években megtörtént, amely során igyekeztek radikálisan csökkenteni a papírfelhasználást. Ez Magyarországon néhány éves késéssel az ezredforduló környékén következett be.

Az új információs technológia mostanra az élet minden területét áthatotta. Ezeknek a rendszerek és technológiák közötti kölcsönhatásoknak a legfőbb ismertetőjegye az „e” betű, amely az egyes szavak elé toldott előtagként adott rendszer elektronizált vagy digitális mivoltára utal (ld. e-gazdaság, e-kereskedelem, e-tanulás).

Az információs társadalom természetes velejárója a digitális állam létrejötte, minthogy az állam egyfajta *unitas multiplex*, azaz a sokféleség egysége - számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása.²¹⁷ Az állam a bonyolult és összetett jelenségek között teremt rendet, melynek során természetszerűleg kerül kölcsönhatásba az új technológiai alapokon működő gazdasági és társadalmi alrendszerekkel, e kölcsönhatások eredményeként pedig maga is feltartóztathatatlanul átalakul - digitális állammá válik. Ezért is kevésbé fontos a hagyományos *közigazgatás* és az *e-közigazgatás* fogalmak

²¹⁶ Utalás az 1999-ben bemutatott, korszakalkotó - amerikai-ausztrál koprodukcióban készült - sci-fi filmre (írta és rendezte: Larry és Andy Wachowski, főszereplők: Keanu Reeves, Laurence Fishburne, Carrie-Anne Moss, Joe Pantoliano és Hugo Weaving), mely egy olyan disztópikus jövőt fest meg, melyben az érzékelt világ valójában a Mátrix - egy szimulált valóság, amelyet a mesterséges intelligenciával rendelkező gépek alkottak meg.

²¹⁷ TAKÁCS Péter: Államtan - fejezetek az állam általános elmélete köréből, Bp. BCE KTK egyetemi jegyzet, 2010., 17. o.

megkülönböztetése. Ehelyett inkább a digitális korszak államáról, az információs társadalom közigazgatásáról, illetőleg a 21. század újfajta igazgatási módszereiről és infokommunikációs technológiáiról célszerű beszélni,²¹⁸ melyet összefoglalóan valóban akár *e-közigazgatás*nak is nevezhetünk egy átmeneti periódusban.²¹⁹

Nem különböztethető meg tehát egymástól külön *közigazgatás* és *e-közigazgatás* fogalom, mivel a kettő egy és ugyanaz: a 21. század digitális államának új technológiai alapokon felépülő közigazgatása.²²⁰ Közigazgatásunk már ma is infokommunikációs technológiai alapokon épül fel, amelyben a digitális technológia már nem csak egyszerű eszköze a közigazgatásnak, hanem a mindennapos működés egyre inkább megszokottá váló *kerete*. Ma már természetes, hogy a határozatok és a jegyzőkönyvek szövegszerkesztő informatikai alkalmazásokkal készülnek el, majd elektronikus dokumentumként tárolódnak vagy cserélődnek ki a különböző címzettek között. Ebből is következően az a leghelyesebb megközelítés, ha az angolszász *e-government* fogalom alatt a továbbiakban a digitális állam közigazgatását (az e-közigazgatást) értjük.

Egyes szerzők 2011-től számítják az adatrobbanást.²²¹ Az amerikai Gartner tanácsadó cég technológiai fejlődési prognózisai - egy ún. *hype*-ciklus fejlődésszakaszain végighaladva - ráadásul ekkortól mutatják számos korszakalkotó technológia megjelenését és ugrásszerű elterjedését is.²²²

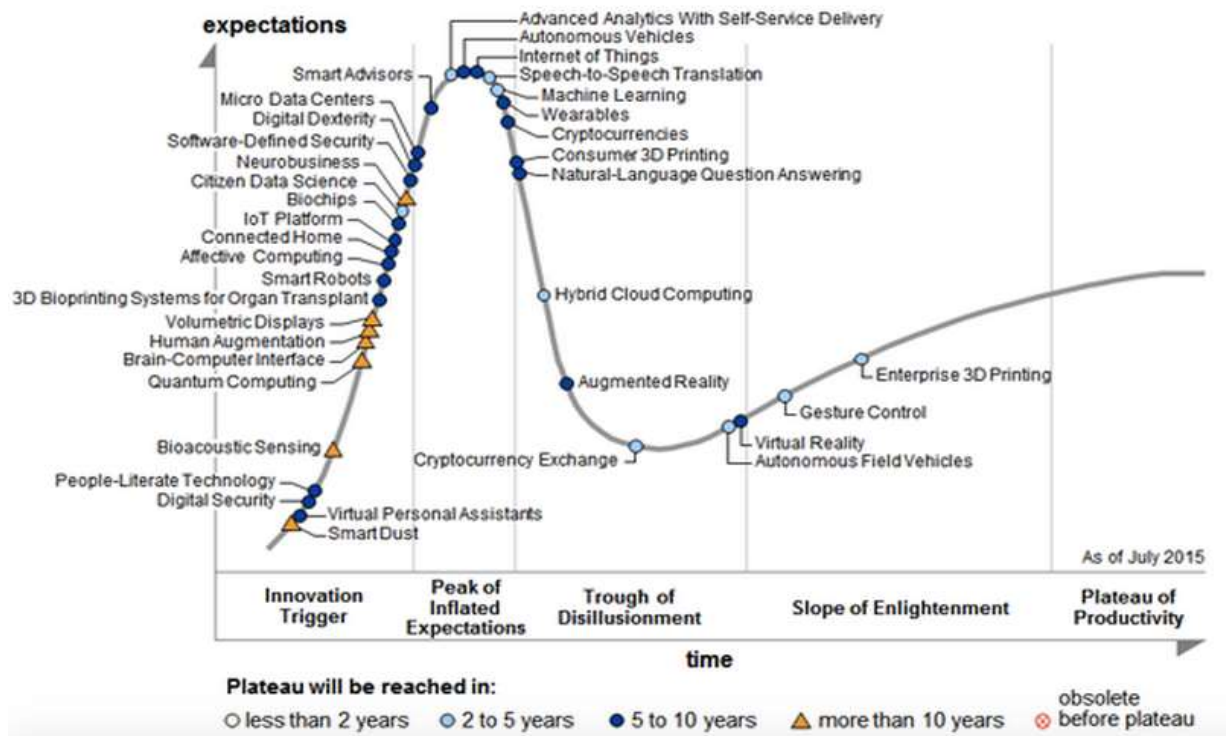
²¹⁸ SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül” - e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről, Új Magyar Közigazgatás; 2015/3.; 69-78. o.

²¹⁹ Ld.: TÓZSA István: Az elektronikus közigazgatás helyzete. Új Magyar Közigazgatás, 2012/2. szám.

²²⁰ SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül” - e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről

²²¹ Ettől kezdve az előállított és tárolt adatok mennyisége gyorsulva duplázódik, melynek háttérében egyebek mellett az elektronikus kereskedelem volumenének megugrása, az egyre többféle okos eszköz használatának elterjedése, az automatizált mérő rendszerek (szenzorok) fokozatos kiépülése, vagy éppen a géntérképezés elterjedtségének növekedése áll.

²²² Az újabb technológiák megjelenéséről készült összefoglalót ld. a Gartner Inc. weboldalán: *Gartner's 2015 Hype Cycle for Emerging Technologies Identifies the Computing Innovations That Organizations Should Monitor*, Stamford, Conn., August 18, 2015 (<http://www.gartner.com/newsroom/id/3114217>)



34. ábra: A feltörekvő energiák „hype-ciklusa” (Gartner, 2015.07. hó)

A fenti ábrán olyan technológiák szinte egyszerre megindult felfutását látjuk, mint a kvantum-számítástechnika, az emberi agy és a számítógép közötti interfész megalkotása, emberi szervek 3D nyomtatása, az automatizált mérő rendszerek (szenzorok), az „okos porréteget” (*smart dust*) alkotó parányi és olcsó eszközök világméretű elterjedése, hibrid-felhő számítástechnika, a „dolgok internete” (*Internet of Things - IoT*), intelligens otthonok, gépi tanulás, valós idejű beszédfordítás, önmagát vezető gépjármű, okos robotika, ügyes mozgásokra képes robotok (*digital dexterity*) stb.

A nagy adathalmazok (*big data*) már annyira a valóság részei napjainkban, hogy a Gartner 2015 nyarán készült ábrájáról a téma már „le is futott”, ehelyett olyan - a *big data* jelenségekhez kapcsolódó - fejlődésterületek tűnnek fel, mint az önmagukat fejlesztő, digitális biztonsági rendszerek (*Digital Security*), a nagy szerverhoteleket felváltó mini adatközpontok (*Micro Data Centers*), vagy a lakossági szokásokat nyomon követni képes automata szolgáltató rendszerek alapját képező „lakossági adattudomány” (*Citizen Data Science*) és haladó adatelemző technikákra (*Advanced Analytics*) épülő önmaguktól szolgáltatást/terméket felajánlani/szállítani képes (*Self-Serviced Delivery*) technológiák.

A fenti haladó technológiák gyors és globális elterjedése, valamint a digitális társadalmi és gazdasági transzformáció együttes hatása várhatóan jelentős fejlődési ugrást fog eredményezni a világ fejlettebb és gazdagabb felén. Ha ez a változás nagyon gyors - robbanásszerű -, akkor az könnyen szét is szakíthatja a Földön élő különböző társadalmakat digitális írástudókra és irányítottakra. Ez ugyanakkor komoly társadalmi fenntarthatósági

kérdéseket is felvet, mivel a társadalmi és vagyoni különbségek már napjainkban is nagyobbak, mint valaha. Egyes államok ezért merőben új megközelítésben fogalmazzák meg stratégiáikat, amelyre jó példa a számítógép által vezérelt rendszerek elterjesztését középpontba helyező német iparfejlesztési stratégia („Industrie 4.0”),²²³ melynek elnevezése arra utal, hogy a világ belépett a 4. ipari forradalom korába.

Addig is az új technológiák hálózata jelentős innovációs erőt fog jelenteni (innovációs nyalábot²²⁴), amelynek erőterében a gazdaságok a korábban látott ütemnél sokkal gyorsabban fognak fejlődni – és a lemaradóktól elhúzni. Ezért számítani kell arra, hogy Nyugat-Európában továbbra is komoly érdeklődés fog mutatkozni az adatipar és adatgazdaság, valamint a technológiai kutatás-fejlesztés és innováció iránt, hiszen Európa nem szakadhat le fényévekre az Amerikai Egyesült Államok, Szingapúr, Hong Kong, Kína, Japán, Dél-Korea vagy éppen az egyre gazdagabb arab országok mögött.

A világ néhány éven belül szemmel láthatóan aszerint is két részre osztható lesz, hogy hol vannak „digitális sivatagok”, illetve „információ-/adatoázisok”. Digitális technológiai átalakuláson áteső civilizációinkban a jövőben oda fognak csoportosulni a szolgáltatások, ahol gazdasági és társadalmi rendszereink dúskálni fognak az információs erőforrásokban. Márpedig az adat ma már minden ország számára korlátlan és tömegesen előállítható erőforrás („hajtóanyag”), érdemes tehát minden országnak „felszállni erre a vonatra” és kihasználni az adatiparban rejlő gazdasági és versenyképességi lehetőségeket. Ennek kapcsán ugyanakkor legalább az alábbi három szempontra nagyon érdemes odafigyelni:

- Az adatok jelentős értéket képviselnek, ezért nem lehet róluk lemondani. A fejlett országok adatpiacain egy több millió tételből álló ügyféladatbázisban egy ügyfél-regisztráció 10 dollárt ér (2.850,- Ft), amelyből az is következik, hogy az idén 10 éves, 2 millió regisztrált ügyfelet magának tudó Ügyfélkapu rendszer a világpiacon legalább 20 millió dollárért (5,7 Mrd Ft) lenne értékesíthető.
- Az adatok önmagukban értéktelenek, ha nem nyerjük ki belőlük az információt. Ehhez azonban strukturált rendszerekre, elemzésre és értékelésre, utóbbihoz szakemberekre adatbányászokra és adattudósokra (*data miners*, *data scientists*) van szükség.
- Az adatrobbanással nemcsak az adatvagyon, de az adatszemet volumene is robbanásszerűen megnövekszik, ezért a hulladéktárolás biztonsági kockázataira, a digitális hulladékok kezelésre és a hulladékhasznosításra (*recycling*) is figyelmet kell fordítani.

Az információk és az adatok a következő években várhatóan már nem annyira hétköznapi cselekvéseink tárgyai lesznek, hanem egyre inkább közegként, táptalajként fognak viselkedni körülöttünk, amelyekből az egyre bonyolultabb és drágább szolgáltatások

²²³ Forrás: <https://www.bmbf.de/de/zukunftsprojekt-industrie-4-0-848.html>

²²⁴ BÖGEL György: A Big Data ökoszisztémája, Typotex, 2015.

kinőhetnek. Utóbbiak a nemzeti össztermék hosszú távú alakulása szempontjából alapvető fontosságúak, ezért is nagyon oda kell figyelni a versenytársakkal való lépéstartásra.

A napjainkban éledő globális adatgazdaságban - egy bonyolult termelési körforgásban - sorozatban futnak le az ún. „adathasznosítási ciklusok”, melyek állomásai a következők:

- a) *a probléma azonosítása*: egyre inkább automata monitoring és jelzőrendszerek (szignalizáció) segítik;
- b) *adatgyűjtés*: a hagyományos adminisztratív és tranzakciós módszerek mellett egyre inkább automatizált - a helyszínre telepített, folyamatokba épített - szenzorok segítik;
- c) *rendezés*: nagy kapacitást és tárgyi infrastruktúrát igénylő művelet;
- d) *elemzés*: nagy gyakorlati szakértelmet és módszertani megalapozottságot igénylő művelet;
- e) *következtetés*: tudományos elméleti tudást és módszertani ismereteket igénylő művelet;
- f) *előrejelzés*: a napi gyakorlatok összegzésével a statisztikai módszereknél is pontosabban, a teljes sokaság viselkedésére alapozott prognózisok készülnek - rövid távra is és igény szerinti gyakorisággal.

Az adathasznosítási ciklusok időben egymásra épülnek, de más adathasznosítási ciklusokkal is összeépülnek, melyben fontos szerepet játszanak a kapcsolt adatok és a kapcsolat adatrendszerek (*linked data-systems*). Az összekapcsolódó adatterületek és adatrendszerek sajátos „életközösségként” - önálló ökoszisztémaként - kezdenek működni, amelyben nem annyira „táplálékláncok”, mint inkább „értékláncok” kezdenek szerveződni az alábbi ütemek szerint („láncszemekből”):

- *Adat-előállítás (data generation)*: emberek társas interakciói által (*People to People - P2P*), emberek és rendszerek (gépek) között megvalósuló tranzakciók (*People to Machine - P2M*) révén, esetleg gép-gép (*Machine to Machine - M2M*) adatkapcsolatok eredőjeként;
- *Adattovábbítás (data transfer)*, *adattárolás (data repository)*: jellemzően a további felhasználást segítő adattárház megoldások beiktatásának a segítségével;
- *Adatelemzés, adatfeldolgozás (data analysis, business intelligence)*: magasan kvalifikált gyakorlati szakemberek és elméleti tudósok bevonásával az adatokból kinyert információ tudássá alakul;
- *Eredménytermékek, szolgáltatások előállítása (output)*: a megszerzett tudás mint a termelési láncban keletkezett hozzáadott érték (magasabb minőség) beépül a termékekbe és szolgáltatásokba;
- *Értékek hasznosulása*: egyéni és társadalmi boldogulás.



35. abra: „Adatértéklánc” (forrás: a digital.catapult.org.uk ábrája nyomán)

A fenti értékláncra egy egyszerű gyakorlati példa a következő:

- 1) egy nagyvárosban az úttest fölé szerelt forgalomszámláló és -mérő szenzorok adatokat gyűjtenek a forgalom aktuális állapotáról az adott útszakaszon;
- 2) egy adatközpont fogadja a szenzorok információit, melyekhez más csatornákból összegyűjt további információkat (pl. a városi önkormányzat által nyilvántartott útépitési munkák, egyéb terelések és útlezárások, a 112 veszélyhívó központ aktuális baleseti információit);
- 3) egy számítógépes alkalmazás valós időben (*real time*) meghatározott algoritmusok szerint feldolgozza az információkat és azok változásait;
- 4) egy üzletember, aki éppen a következő tárgyalására siet, okostelefonjának megadja az úti célt, amelyre az adatközpontból megkapja a lehető leggyorsabb útvonalra vonatkozó számítást, ezt követően egy felhasználói eszköz segít neki a navigálásban, amely útközben a forgalmi helyzet változásainak megfelelően folyamatosan korrigál, optimalizál.

Az adatértéklánc által teremtett érték, hogy az üzletember nem késett el a találkozóról és sikeres üzletet kötött, további megrendeléseket szerezve ezzel saját alkalmazottainak. Az üzletember nem terhelte - dugóban füstölgéssel és ideges dudálással - feleslegesen a városi környezetet. A számítógépes alkalmazás naponta több ezer embernek nyújtott érdemi segítséget, így a termék sikeres volt, és a cég még több embernek tudott munkahelyet teremteni országszerte - hasonlóan az adatközpontot üzemeltetőhöz. Utóbbi katasztrófhelyzetek esetén is képes volt jó szolgáltatásokat tenni a városnak. A szenzorok jó beruházásnak bizonyultak, mivel az általuk előállított adatokat még sok más célra tudták hasznosítani - egy kis adatelemzéssel -, pl. a forgalmi lámpák összehangolásához és a városi dugók lecsökkentéséhez. Az önkormányzat „okos város” (*smart city*) stratégiai célja megvalósult.

A fentiekben leírt logikán alapuló adatértéklánc-stratégiája vagy más adatpolitikai stratégiai dokumentuma mostanra a legtöbb nagyvállalatnak - sőt az Európai Uniónak²²⁵ is - van, mivel minden fontos entitás (ENSZ, OECD, Világbank, EU) és lényeges piaci szereplő reagál a változásokra, illetőleg igyekszik megfelelően viszonyulni az új jelenségekhez.

A fenti változások államokra gyakorolt hatása várhatóan a következő lesz:

- *Az államok mind jobban ellenőrizhetik polgáraikat:* az új technológiai lehetőségek, valamint a hálózatosodás soha nem látott elemzési lehetőségeket nyit meg az állam előtt. Magyarországon az online pénztárgépek, az e-útdíj vagy az EKÁER²²⁶ rendszer bevezetése egyelőre még csak az állami bevételi oldal erősítésének eszközeként tudatosul, ugyanakkor potenciális *big data* területek, csakúgy, mint a több százezer migráns adatait feldolgozó menekültügyi rendszer.
- *Maga az állam is jobban ellenőrizhetővé válik:* az információs korban eltűnnek a fizikai és időbeli akadályok, a polgárok is közvetlenül lehetnek részesei a közügyeknek. Ez várhatóan gyengíteni fogja a képviselői demokráciában eddig megszokott intézményi beidegződéseket, és újra utat nyit a közvetlen demokráciákból már több évezrede ismert közvetlen hatalomgyakorlási, ellenőrzési, felügyeleti és egyes döntésekbe való beleszólási lehetőségeknek.
- *Az államok fokozott versenyhelyzetbe kerülnek:*
 - *más államokkal:* az állami bevételek maximalizálása és a nemzeti össztermék növelése érdekében az államok közötti verseny kiéleződésére kell számítani, mivel a technológiai fejlődés felgyorsulásával a „növekedés vagy leszakadás” kérdésének tétje nagyobb lesz, mint valaha. Már napjainkban is látszik, hogy az éleződő versenyben mennyit számít az állami adat-infrastruktúra állapota (pl. amikor a befektetők arról hoznak döntést, hogy egy óriásberuházást melyik országba vigyenek).
 - *államokon túli entitásokkal:* az államoknak hozzá kell szokniuk ahhoz a gondolathoz, hogy az információs korban már nem csak ők lesznek adatmonopóliumok. A világhálót napjainkban uraló multinacionális vállalatok (pl. Google, Apple, Facebook, Twitter stb.) valószínűleg már most is többet tudnak Magyarországról, mint az összes kormányzati elemzőközpont együttvéve. Ugyanez a nemzeti szuverenitást érintő kérdés merül fel az ún. diszruptív technológiákat alkalmazó - társadalmi mozgalomként is létező -, az önszerveződésre építő vállalatokkal kapcsolatban (pl. Airbnb). Az e szervezetekkel kapcsolatos helyes („nyerő”) állami stratégiák időben történő megtalálása sorsdöntő kérdés lehet.
- *Új növekedési lehetőségek nyílnak meg:* a növekedés alapjaként a jövőben az adatokat és a belőlük kinyerhető információkat is mind inkább figyelembe kell venni a jövőben. Ezek a már említett értékláncok mentén közvetlen és közvetett hasznokat

²²⁵ Ld.: EU Adatközpontú Gazdaság Stratégia (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-thriving-data-driven-economy>)

²²⁶ Ld. Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (<https://ekaer.nav.gov.hu>)

termelnek, amelyek ugrásszerű változásokat eredményezhetnek az országok tőkekapitalizációs szintjében, ilyen módon pedig a világgazdaságban. E tekintetben kulcskérdés, hogy az államok *passzív* vagy *aktív* szerepet vállalnak-e a fejlődési folyamatok katalizálásában.

A fenti hatások eredője a korábbi állami szerepfelfogás lassú megváltozása és az államok aktivizálódása a nemzeti adat-ökoszisztémák életre keltésében, vagy legalábbis a korábbiakhoz képest tudatosabb felépítésében. Ebben a folyamatban az egyes országokra jellemző fejlődésszakaszok a következők lehetnek:

1. lépcső: „Sötét olajkorszak”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ az információhiányból eredő problémák tagadása, figyelmen kívül hagyása ▪ ragaszkodás a jól bevált megoldásokhoz, félelem a legújabb technológiáktól
2. lépcső: „Felvilágosodás”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ a problémák tudatosulása (külső/belső ingerekre) ▪ a lehetőségek felismerése ▪ stratégiai irányok meghatározása (stratégiák, intézkedési tervek, Fehér könyv stb.)
3. lépcső: „Számvetés”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nemzeti (állami) adatkincsek felmérése ▪ adatleltár, adatvagyon-kataszter készítése
4. lépcső: „Nyitás, kitárulkozás”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nyílt közadatportálok és az információmegosztásra alkalmas új internetes felületek kialakítása, ▪ az elérhető adatokról metaadatok szolgáltatása
5. lépcső: „Szolgáltatásnyújtás”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ az adatok nyílt formátumban, további felhasználásra alkalmas formában történő közzététele ▪ alap- és/vagy értéknövelt adatszolgáltatások nyújtása
6. lépcső: „Korlátok felismerése”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ a díjalapú adatszolgáltatás korlátainak felismerése, az adathasznosítás ösztönzése érdekében kedvezmények bevezetése ▪ annak felismerése, hogy „rövidtávú hasznokért nem éri meg az egész jövőt feláldozni”
7. lépcső: „Okos állam”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ az adat-előállító, adathasznosító és adatszolgáltató rendszerek optimalizálása, az adatokban rejlő információk maximális kinyerése ▪ az információk minél magasabb szintű és hatékonyabb hasznosítása az állami döntés-előkészítésben ▪ nemzeti szintű adat-ökoszisztéma kialakítása és működtetése, a társadalmi és gazdasági hasznok maximalizálása

A fenti - evolutív - fejlődési folyamatot tekintve megállapítható, hogy a fejlett országok 2020-ig valószínűleg eléri a 6. és a 7. lépcsőfokot, azaz - szolgáltató funkcióik megerősítését és szolgáltatásaik kiszélesítését követően - felismerik a díjalapú adatszolgáltatások jelentette továbbfejlődési korlátaikat, és az adatfelhasználás és adathasznosítás erőteljesebb ösztönzése érdekében különféle kedvezményeket fognak bevezetni. Ezzel várhatóan megérkeznek az „okos” digitális állam korszakhatárára. A fejlett országok államai innentől saját adat-előállító, adathasznosító és adatszolgáltató rendszereik optimalizálására és az adatokban rejlő információk maximális kinyerésére fognak összpontosítani annak érdekében, hogy életet leheljenek nemzeti adat-ökoszisztémájukba, és hogy versenytársaikat megelőzve maximalizálhassák társadalmi és gazdasági hasznaikat.

Magyarország mindeközben a következő években - remélhetőleg - fellép a 2. lépcsőfokra, és lehetőségeit felismerve meghatározza saját stratégiai irányait, melyek mentén kormányzati döntéseket hoz a szükséges intézkedések végrehajtásáról és a célok megvalósításához szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátásáról. Ezt követően hazánk 2020-ig jó eséllyel felléphet a 3. („Számvetés”, adatvagyonleltár), a 4. („Nyitás, kitárulkozás”),²²⁷ az 5. („Szolgáltatásnyújtás”) - és kis szerencsével - a 6. („Korlátok felismerése) lépcsőfokra, amellyel az eljuthat az „okos (digitális) állam” által megjelenített újabb fejlődési szint határára.

A nagy kérdés, hogy mikor és milyen időn belül valósul meg mindez? Mert hogy megtörténik, az bizonyos. A továbbiakban olyan stratégiai irányokra, és azokból lebontható célokra, intézkedésekre teszünk javaslatot, amellyel a fenti fejlődési folyamat gyorsítható és - a nemzeti adottságokat is figyelembe véve - katalizálható annak érdekében, hogy Magyarország mielőbb utolérje az „élmenő” országokat.

²²⁷ Ezzel kapcsolatban merül fel a többnyelvűség kérdése. Amennyiben abból indulunk ki, hogy a közadatok minél szélesebb körben legyenek hozzáférhetők, illetve hazánkban a magyar a hivatalos nyelv, úgy logikusan következik, hogy a közadatokat célszerűen magyar nyelven kell rendelkezésre bocsátani. Alaphelyzetben állami adatok egyébként sem keletkeznek idegen nyelven, az ugyanakkor külön elemzést igényelne, hogy mely adatok legyenek idegen nyelven is elérhetők. Itt ugyanakkor - a magyar kkv-kra is tekintettel - rövidtávon nem lehet cél a globális versenytársak számára olyan pótlólagos versenyelőnyök biztosítása, amely a formálódó nemzeti adatipar ellen dolgozna.

3. Stratégiaválasztás

A nemzeti adatpolitikáról készített helyzetelemzést követően ismertetjük a lehetséges stratégiai utakat, a stratégiai alternatívák közötti választás ugyanis előfeltétele a stratégiai célok és prioritások meghatározásának. Mindehhez legelőször is a nemzeti adatpolitika tekintetében követendő stratégiai irányokat megalapozó döntési helyzeteket (dilemmákat) foglaljuk össze, ugyanis az adott helyzetben adott válaszok, meghozott döntések segíthetnek a fő stratégiai irányok egyértelmű meghatározásában.

3.1. Döntési helyzetek, stratégiai dilemmák

3.1.1. Kipipálni a feladatokat vagy felépíteni az adatgazdaságot?

A leglényegesebb stratégiai dilemma a nemzeti adat-ökoszisztémával kapcsolatos. A döntési helyzet azzal állt elő, hogy dönteni szükséges arról, hogy nyíltadat- és adathozzáférési kérdésben Magyarország a 2020-ig tartó uniós szakpolitikai és finanszírozási ciklusban

- a) kizárólag az európai unió irányelvekben (PSI, INSPIRE, adatvédelmi) kötelezően meghatározott előírásokra kíván fókuszálni?

vagy

- b) saját érdekeit felismerve és előtérbe helyezve elérkezettnek látja az időt arra, hogy - akár az uniós minimumokon is túlterjeszkedően - hozzálasson saját, nemzeti adat-ökoszisztémája, adatgazdasága létrehozásának hosszú távú feladataihoz ?

A fenti döntési dilemmát röviden összefoglalva úgy is fogalmazhatunk, hogy - 2015 végén értékelve a helyzetet - a Kormány inkább csupán „kipipálni” kívánja a kötelező európai uniós feladatokat, vagy stratégiai megfontolásokból készen áll nagyobb áldozatok meghozatalára is.

a) Az EU-s kötelező feladatokat kipipálni! <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> b) Saját adat-ökoszisztémát, adatgazdaságot felépíteni!
--	---

A választ, illetve javaslatainkat a következő fejezetben foglalmazzuk meg. Addig is megjegyezzük, hogy Magyarországnak annyiban nincs szabad döntési helyzete a kérdésben, hogy az EU-s irányelvek nem teljesítése nem opció. Utóbbiak - legalább formális - teljesítését az Európai Bizottság ugyanis kötelezettségszegési eljárásban kényszeríti ki a tagállamoktól. Azt is hozzátesszük, hogy az Európai Unió a kötelező - tehát az irányelvekben előírt - gyakorlatokon felül lehetséges beavatkozásokat az elmúlt négy évben már több

szakpolitikai dokumentumban²²⁸ (közleményben, ajánlásban) is megfogalmazta, így ma már azt is pontosan lehet tudni, hogy az „élmenő országok” számára milyen pályákon lehetséges előrehaladni az adatgazdaság kialakulásához vezető úton.

3.1.2. Állami feladat vagy a piacra kell bízni?

A következő stratégiai döntési helyzet azzal kapcsolatos, hogy a mindenkori nemzeti adatpolitika megfogalmazásán - és a nemzeti adat-ökoszisztéma kereteinek a meghatározásán - túl az adatgazdaság kiépítése és az adatipar beindítása kinek a feladata? E tekintetben vajon az államnál kell tartani a kezdeményezést, és folyamatosan erős koordinációt, ellenőrzést, felügyeletet kell biztosítani? Vagy - feltéve, hogy az állam megteszi a tőle elvárható minimumokat - a piacra kell bízni, hogy a kereslet és a kínálat törvényeihez igazodva, maga forszírozza az adatgazdaság kibontakoztatását és az adatipar felfutását?

A dilemma több évszázados és alapvetően közgazdasági jellegű. Az információs társadalomra vonatkoztatva ezt az információs kor hajnalán, 1994-ben vetette fel élesen a Bangemann-jelentés az Európai Unió jövőképeének kialakításához, és konkrét javaslatokat tett, hogy mire terjedjen ki az állami szerepvállalás, és mi az, amit a piacra érdemes bízni. A kérdés esetünkben az, hogy 2010-es évek közepén

- a) az adatgazdaság felépítése és egy új adatiparág beindítása mögött egy aktív, beavatkozó államot képzelünk el,

vagy

- b) bízva a gazdaság erejében a piaci szereplőkre bízunk, hogy piaci egyensúlyt teremtsenek és növekedést generáljanak?

A fenti döntési dilemmát röviden összefoglalva úgy is fogalmazhatunk, hogy 2020-ig az adatipar beindítása és az adatgazdaság építése állami feladat legyen, vagy - feltételezve, hogy az állam a lehető legrövidebb időn belül teljesíti a tőle elvárható minimumokat - a piaci szereplőkre bízott folyamat legyen?

a) Az adatgazdaság építésében aktívan vegyen részt az állam! <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> b) Az adatgazdaság kiépülését bízunk csak a piacra!
--	---

A kérdést szándékosan nem úgy fogalmazzuk meg, hogy az adatgazdaság feltételeinek megteremtése, az adat-ökoszisztéma felépítése és az adatipar beindítása „állami feladat”

²²⁸ Ld.: EU Nyílt Adat Stratégia (COM(2011)882); Adatközpontú Gazdaság (*big data*) Stratégia (COM(2014)442); EU Adatértéklánc Stratégia (2014); Horizon 2020 Kutatási Keret-program (*open data, big data*); Digitális Menetrend: Pillar I: Digital Single Market, Action 3 (*Open up public data resources for re-use*). ill. Action 107 (*Proposals to strengthen the data industry in Europe, the Open Data Hub of the EU*)

vagy „üzlet”. Ugyanis mindez egyszerre *feladat* is és *üzlet* is. A kérdés tehát az időzítésen, a kezdeményezésen, az aktivitáson, valamint az adatpolitika ügyével kapcsolatos későbbi felelősségvállaláson fordul meg.

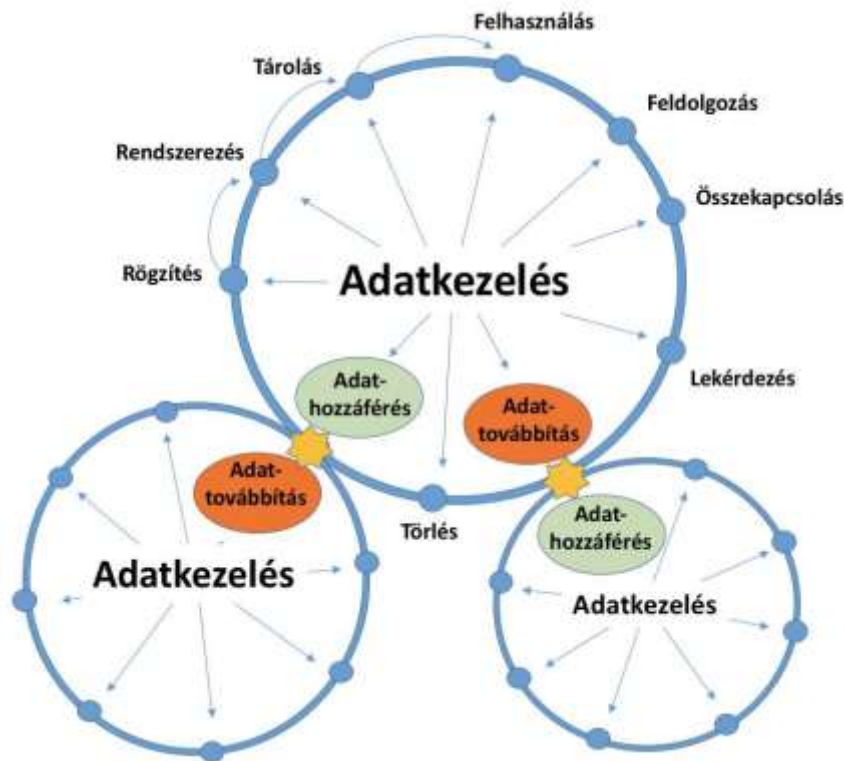
3.1.3. Milyen legyen az állami és a magánadatvagyon viszonya?

Amennyiben már tisztázott, hogy fő szabály szerint mely (az állami vagy a piaci) szereplők viselnek felelősséget a magyar adatgazdaság folyamatos épüléséért, azt is fontos meghatározni, hogy milyen legyen az állami és a magán-adatvagyonkör egymáshoz való viszonya? A nemzeti adatvagyon fogalmának meghatározása kapcsán ugyanis a helyzetelemzésben (1.5.5. pont) már felmerült, hogy míg a stratégiák szintjén egy kiterjesztő - a nemzet adatvagyonba a magánadatokat is beleértő - megközelítés érvényesül, addig a hatályos jogszabályokban (2010. évi CLVII. tv.) csupán a közzsférára korlátozott fogalomértelmezés jelent meg.²²⁹

A közzsféra és a magánszféra adatvagyonja tehát az 1.5.5. alfejezetpontban ismertetett ábra jobb és bal feleként jelent meg az ábrázolásban, melyek között eddig érdemi jogi és intézményi kapcsolódások nem épültek fel. A jogalkotó tehát eddig szinte kizárólag a közzsféra információival, az állam és az önkormányzatok adatvagyonával, valamint a magánemberek személyes adatainak védelmével foglalkozott, azonban a magánszféra adatvagyonának közcélú hasznosítása tekintetében eddig még nem fogalmazott meg elveket, szabályokat. Utóbbit nyilvánvalóan valamilyen generális szabályokat felállító törvényben célszerű megtenni.

A nemzeti (adat)vagyon hasznosulása, illetve tudatos hasznosítása tekintetében a közzsféra és a magánszféra között alapvetően *kooperatív*, illetve *versengő* viszonyok képzelhetők el. Itt hangsúlyozzuk, hogy egy nemzeti adat-ökoszisztémában a mostanáig jellemző elszigetelődés nem tartható a továbbiakban, mivel a szereplők kölcsönösen függnek egymástól. Erre a kölcsönösen függő helyzetre fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet, a jelenséget az alábbi ábrán illusztráljuk.

²²⁹ Ld.: a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény 1. §-át: „E törvény alkalmazásában 1. *nemzeti adatvagyon*: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége.



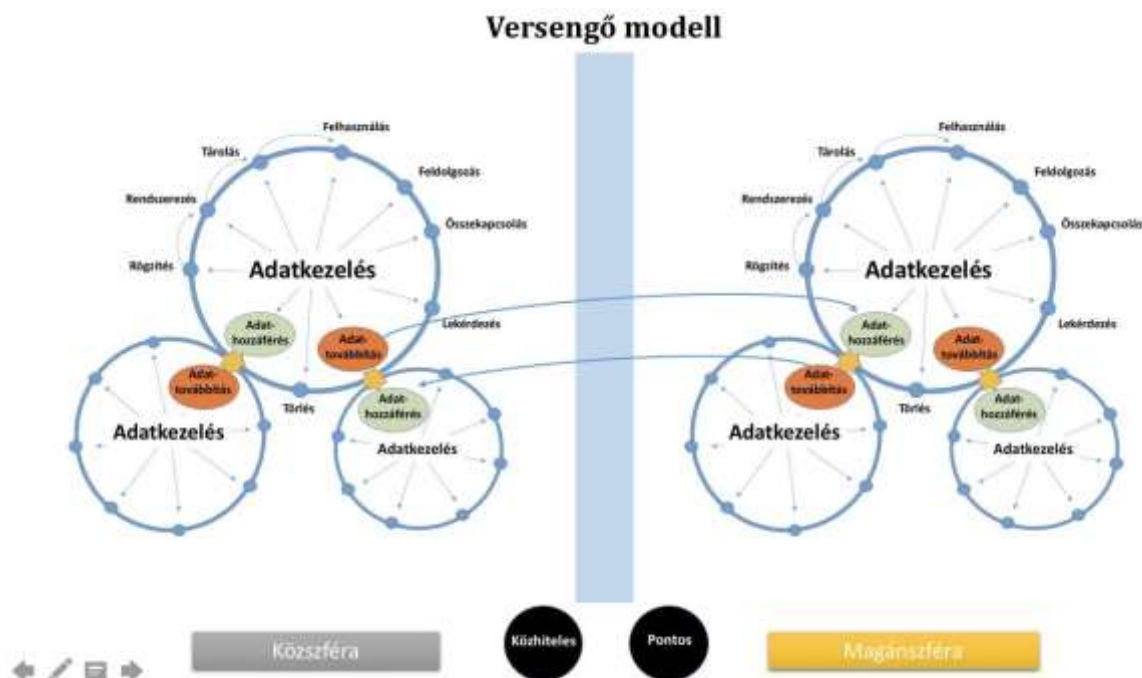
36. ábra: Kölcsönös egymásra utaltság az adat-ökoszisztémában

Látható, hogy az adatkezelő (adatgazda) szervezetek egyszerre adatigénylők és adatszolgáltatók, attól függően, hogy az adatkezelési folyamat melyik szakaszánál (ld. adatahozzáférés, adat-rögzítés, rendszerezés, tárolás, felhasználás stb.) tartanak náluk a történések. Mivel feladataik ellátása során egymás adatait használják a különböző szervezetek, rendszerszinten már nem engedhető meg az „antiszociális” magatartás, mert akkor a minőségromlás az egész rendszer esetében bekövetkezik.

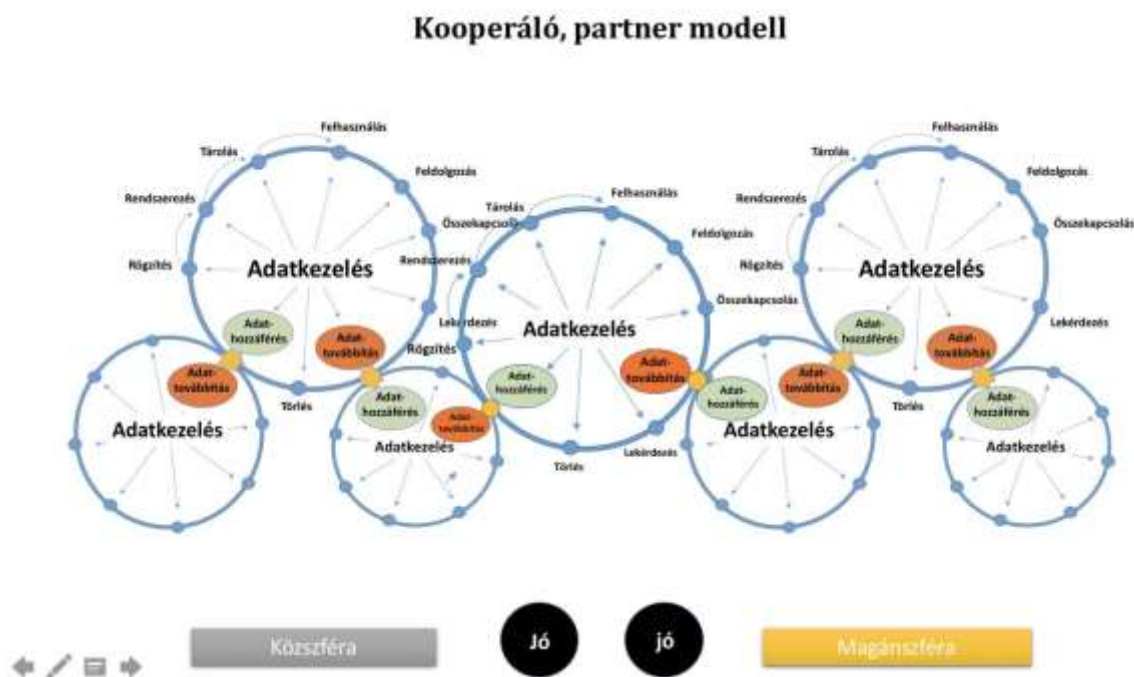
A közadatvagyon és a magánadatvagyon egymáshoz való viszonya kapcsán a fő kérdés tehát az, hogy ez a kölcsönös egymásrautaltság

- mind a közszférán, mind a magánszférán belül külön-külön alakuljon ki - egymás között laza, tehát alapvetően eseti kapcsolódásokkal és adatátadásokkal (ebben az esetben rövid időn belül *versengő* rendszerek jönnek létre),
vagy
- egyetlen nemzeti adat-ökoszisztéma jöjjön létre, amelyben köz- és magánszféra adatkészletei, adatvagyon-rétegei fogaskerekek módjára szervesen összekapcsolódnak (ebben az esetben alapvetően *kooperáló*, *partnerrendszerek* jönnek létre)?

A fenti dilemma feloldását az alábbi két szemléltető ábrával segítjük.



37. ábra: a) változat: versengő modell



38. ábra: b) változat: kooperáló, partner modell

A fenti döntési dilemmát röviden tehát úgy lehet megfogalmazni, hogy Magyarországon 2020-ig inkább egy versengő modell alakuljon ki - a közzsféra és a magánszféra adatrendszereinek viszonylagos autonómiájával (külön adat-ökoszisztémák) - vagy inkább

egy kooperáló modell valósuljon meg a közszféra és a magánszféra adatrendszerének egyre szorosabbá válásával (egyetlen adat-ökoszisztéma)?

a) Versengő modell, külön adat-ökoszisztémák legyenek! <input type="checkbox"/>	b) Kooperáló modell, egyetlen adat-ökoszisztéma legyen! <input type="checkbox"/>
--	---

3.1.4. Kinél keletkezzenek a közvetlen bevételek?

Amennyiben a fontosabb kérdésekben sikerül döntést hozni, olyan kérdések is felvethetők stratégiai szinten, mint a hasznok megosztása közszféra és magánszféra között. Ahogyan azt a helyzetelemző részben láttuk, Európában nem egységes finanszírozási modellek működnek: vannak különféle számított költségeken alapuló díjfizetéses szolgáltatási megoldások, és vannak határköltségen vagy ingyenességen alapuló adatszolgáltatási modellek.

Mivel az adat érték - piaci ára is van -, kérdés, hogy annak értékesítési jogát fenntartsa-e magának az állam, és - adott mértékig - bevételeket szerezzen magának, avagy a közszféra mondjon le az értékesítési bevételekről, és alapvetően határköltség alapon vagy ingyenesen szolgáltatson adatokat. Mint azt a helyzetelemzésben is bemutattuk, érvek 'pro és kontra felhozhatók', azt is láttuk, hogy a rövid távú költségvetési előnyök eltörpülnek a hosszú távú hatások mellett, a döntési dilemma mindenesetre röviden az alábbiak szerint fogalmazható meg:

- a) 2020-ig alapvetően állami oldalon keletkezzenek-e közadat-szolgáltatásból, közadat-értékesítésből származó díjbevételek,
- vagy
- b) az állam alapvetően ingyenesen, illetőleg határköltség alapon szolgáltatson közadatokat, lehetővé téve, hogy azokat a gazdasági szereplők újrahasznosíthassák és az így létrejövő eredménytermékeket, szolgáltatásokat önállóan értékesítsék?

A fenti döntési helyzetben a választás röviden az alábbi módon fogalmazható meg:

a) A gazdaság nyújtson bevétel-szerző szolgáltatásokat! <input type="checkbox"/>	b) Az állam szerezzen közvetlen bevételeket! <input type="checkbox"/>
---	--

A fentiekkel kapcsolatban csak röviden jegyezzük meg, hogy amennyiben a b) megoldás jelenti a stratégiaválasztást, úgy az egyet jelent a közadatok ingyenes vagy határköltség alapú szolgáltatásával. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a kérdés csak a közvetlen bevételekre vonatkozik, a közvetett állami bevételeket (adóbevételek, a munkanélküliség csökkenéséből származó bevételek stb.) nem veszi figyelembe.

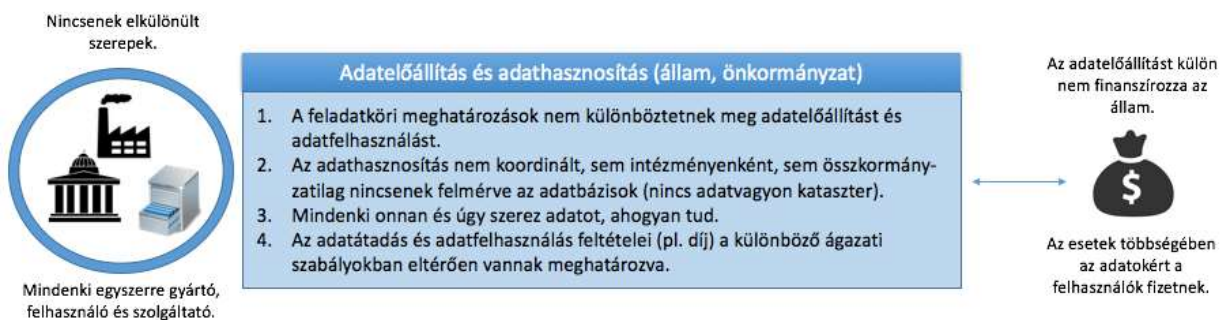
3.1.5. Legyenek feladatspecializációk, vagy mindenki mindent csináljon?

A helyzetelemzésben bemutatott problémák között utaltunk arra, hogy jelenleg Magyarországon nincs különösebb feladatmegosztás a közsféra intézményei között a közadatok előállításában, hasznosításában és külső/belső szereplők felé történő szolgáltatásában. A jelenlegi megoldásban az ökoszisztéma minden résztvevője egyszerre gyártó, feldolgozó és szolgáltató. Azt is bemutattuk, hogy ez egy pazarló és a közszolgáltatások minőségét lerontó modell. Mivel azonban a jelenleg alkalmazott megoldások leváltása és egy új modell bevezetése jelentős szabályozással és pótlólagos (több milliárd Ft-os) költségvetési ráfordítással is együtt jár, döntésre kell felterjeszteni, hogy 2020-ig

- a) maradjon a jelenlegi elsődleges állami adathasznosítási modell, amelyben tehát minden közfeladatot ellátó szerv egyszerre adatgyártó, feldolgozó és szolgáltató,
vagy
- b) jöjjenek létre intézményrendszeren belüli specializációk az adat-előállításra, adatfeldolgozásra és adatszolgáltatásra?

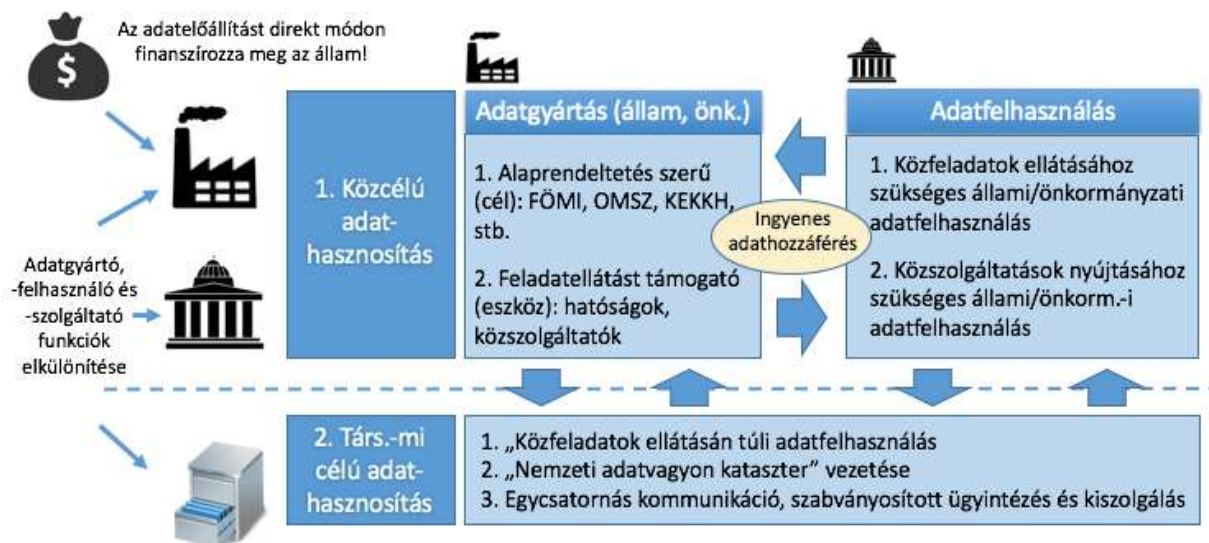
A fenti dilemma eldöntése érdekében az a) és a b) döntési variációt az alábbi ábrákkal szemléltetjük:

„Mindenki mindent csinál”



39. ábra: a) változat: adatgyártó, -feldolgozó és -szolgáltató funkciókra nem specializált modell

„Funkcionális feladatmegosztás”



40. ábra: b) változat: adatgyártó, -feldolgozó és -szolgáltató funkciókra specializált modell

A fenti döntési helyzetben a választás röviden az alábbi módon fogalmazható meg:

<input type="checkbox"/> a) Maradjon a funkciókra nem specializált modell!	<input type="checkbox"/> b) 2020-ig jöjjön létre egy funkciókra specializált modell!
---	---

3.1.6. Kevés vagy sokközpontú adatszolgáltatási modell?

Az alábbi stratégiai dilemma összefügg a funkcionális szerepek megosztásának kérdésével. Amennyiben ugyanis a szereplők között feladatmegosztások, illetőleg specializációk jönnek létre, úgy arról is dönteni kell, hogy bizonyos funkciókat sok vagy kevés közfeladatot ellátó szervezet lásson el. Mint azt a helyzetelemzésben bemutattuk, jelenleg a „teremjen száz virág” modell működik, ami azt jelenti, hogy 2 211 db közfeladatot ellátó szervezet szolgáltató magáról, illetve az általa ellátott közfeladatokról a kozadat.hu portálra, amely mellett legalább kétezerszer, kétezerféleképpen szabályozzák az adatszolgáltatás rendjét, amennyiben külső szereplők adatokat igényelnek tőlük.

Ehhez képest a másik megoldás egy centralizált modell lehet, amelyben az adatszolgáltatás kevesebb központból mintegy „egyablakosan” történik - ha nem is egy helyről, de 2 211-nél jóval kevesebb pontról. Ez utóbbi megoldás nyilvánvalóan további szervezést (adat-beszolgáltatást), adatszolgáltató felületek (pl. közadatportál) kialakítását, további folyamatos koordinációt és felügyeletet kíván, amelynek nyilván egyértelmű költségvetési vonzatai is vannak.

A fentiek alapján stratégiai kérdésként merül fel, hogy

- a) maradjon a jelenlegi adatszolgáltatási rend, amelyben tehát mindenki úgy publikál, oszt meg és tesz újrahasznosíthatóvá közadatokat, ahogyan tud vagy akar („sokközpontú modell”),

vagy

- b) kezdődjön meg az adatszolgáltató funkciók összevonása kevés számú adatszolgáltató központba („kevesebb központú modell”)?

A fenti döntési helyzetben a választás röviden az alábbi módon fogalmazható meg:

a) Maradjon a sokközpontú modell! <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> b) 2020-ig jöjjön létre egy kevesebb központú modell!
---	---

3.1.7. Lépésben vagy vágóban?

Végezetül az is stratégiai kérdés, hogy „sétálva” vagy „futva” érünk célt a megfogalmazott stratégiai célokkal. Ezzel kapcsolatban az alábbi szempontokat érdemes megfontolni a helyzetelemzésben leírtak alapján:

- Magyarország lemaradása az adathasznosításban élenjáró országokhoz képest tetemes. A fejlett országok 2020-ig a 6-7. lépcsőig jutnak előre a 2.10. fejezetben ismertetett evolutív fejlődési pályán, míg Magyarország a Fehér könyv segítségével léphet fel a 2. lépcsőfokra. Ez azt jelenti, hogy az itt és most megválasztott utazósebesség a *felzárkózás* tempóját határozza majd meg.
- A technológiaintenzív iparágakban minden elvesztegetett évet kettővel-hárommal érdemes megszorozni, mivel a rendszerek és a tudások ezen a területen sokkal gyorsabban változnak, ennél fogva az eredménydeficit is sokkal nagyobb ugrásokban változik, mint az alacsonyabb hozzáadott értékű gazdasági ágazatokban.
- A kormányciklus fele gyakorlatilag lassan letelik. Ahhoz, hogy már 2018-ig eredményeket lehessen felmutatni, mielőbb pótlólagos erőforrásokat kell a stratégia mellé állítani, mely utóbbi magas szintű politikai támogatást és őszinte elköteleződést is feltételez.
- Az állam működésének technológiai alapjait érintő beavatkozások esetén nem árt a körületekintés és az alapos előkészítés (utóbbi szintén erőforrás-igényes).
- A világ ezen a szakpolitikai területen sokkal hamarabb belát a „Patyomkin-díszletek”²³⁰ mögé. A hiányosságok és a hibák a nyílt adatok világában sokkal

²³⁰ Grigorij Alekszandrovics Patyomkin XVIII. századi orosz államférfi a Krím-félszigetre vezetett cári hadjáratot követően 1787-ben az újonnan meghódított terület gazdagságának szemléltetésére a Dnyeper folyó partján falusi házak homlokzatait állíttatta fel, hogy ezekkel kápráztassa el a hajóval

hamarabb kiderülnek - amely a nagyobb átláthatóság és elszámoltathatóság egyenes következménye. Más országokat is figyelve a nemzetközi rangsorokban már 2 éven belül is jelentős változások mutatkoznak: a kormányzati stratégiák sikerességétől függően bukások és szárnyalások gyors egymásutánban egyaránt jól kirajzolódnak.

A fentiek alapján stratégiai kérdésként merül fel, hogy Magyarország esetében

- a) még 2018-ig jelentős beavatkozásokra kerüljön sor adatpolitikai területen a nemzeti adatvagyon jobb kiaknázása érdekében („gyors iramban felzárkózni”),

vagy

- b) egy lassabb, tudatosabb építkezést kell megkezdeni, és alapvetően a 2020-as európai uniós céldátumokat indokolt szem előtt tartani („dolgozni csak pontosan, szépen, ahogy a csillag megy az égen...”²³¹)?

A fenti döntési helyzetben a választás röviden az alábbi módon fogalmazható meg:

a) 2018-ig gyors iramban felzárkózni az élmenőkhöz! <input type="checkbox"/>	b) 2020-ig dolgozni pontosan, szépen...! <input type="checkbox"/>
---	--

Megjegyezzük, hogy az a) válasz nem lehetséges anélkül, hogy egy fontos gazdaságpolitikai döntés megszülessen az adatgazdaság felépítéséről, a nemzeti adatipar beindításáról és az ehhez megteendő intézkedésekhez szükséges eszközök rendelkezésre bocsátásáról. Emellett szintén itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy vannak olyan új technológiák - így például a kapcsolt nyílt adatok (*linked open data*), amelyek alkalmazása kulcsfontosságú ahhoz, hogy gyors ütemű felzárkózást lehessen elérni. A kapcsolt adat technológiára való átállást a fejlett nyíltadat-kultúrával rendelkező országok jelenleg tervezik, de kialakult megoldásaik visszahúzó erőként hatnak. Ha Magyarország - Szlovákiához hasonlóan - egyből a kapcsolt adat alapú megoldásokat honosítaná meg, azzal előnyre tehetne szert a felzárkózáshoz.

3.2. Lehetséges stratégiai alternatívák

A 3.1. alfejezetben ismertetett stratégiai döntési helyzeteknek és az ezek nyomán felmerülő dilemmáknak - a helyes stratégiai irányok beazonosításán felül - módszertani jelentősége is van a Fehér könyv számára, mivel a felvetett hét stratégiai jelentőségű kérdésre adott a) vagy b) válaszoktól függően - 7 x 7 db - összesen 49 db stratégia út rajzolódik ki a mindenkor döntéshozók előtt. A különböző stratégiai utak variációit az alábbi ábrán vizualizáljuk, amelyeken a konkrét stratégiai útválasztásokra jellemző, egyértelmű (út)vonalmintázatok rajzolódnak ki.

odalátogató II. Katalin cárnőt. A *Patyomkin-falvak*” kifejezést azóta a valóság elkendőzésnek és a látszateredmények mögé rejtőzködő emberi gyalogságnak (hazugságnak) a jelképe lett.

²³¹ JÓZSEF Attila: „Ne légy szeles”, 1936.

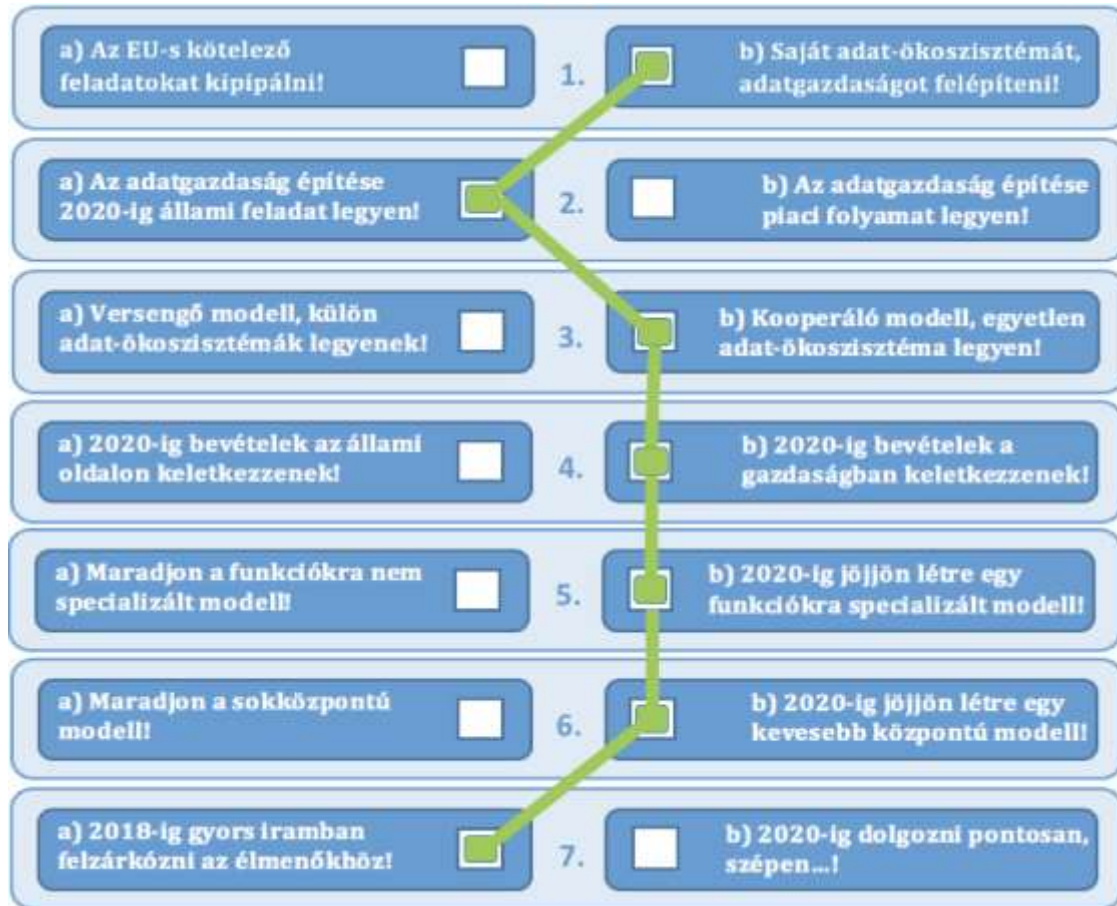


41. ábra: A stratégiai kérdésekre adott válaszoktól függő alternatív stratégiai utak

Ezek valószínűleg mind ugyanúgy az információs korba vezetnek, különbség köztük leginkább a fejlődéspályák hosszúságában és meredekségében van. Ebből a szempontból ugyanakkor már korántsem mindegy, hogy Magyarország Kormánya melyiket választja, mivel 12 évvel a PSI-irányelv után sok vesztegetni való idő mostanra nem maradt.

4. Javaslat a közadatok újrahasznosítását elősegítő nemzeti adatpolitikára

A fenti stratégiai útválasztások alapján a továbbiakban az általunk javasolt stratégiai döntésekből kirajzolódó megoldást ismertetjük, bízva abban, hogy - az ország és a közigazgatás lehetőségeihez mérten - ez biztosítja az egységes nemzeti adatpolitikában az optimális emelkedési ívet.



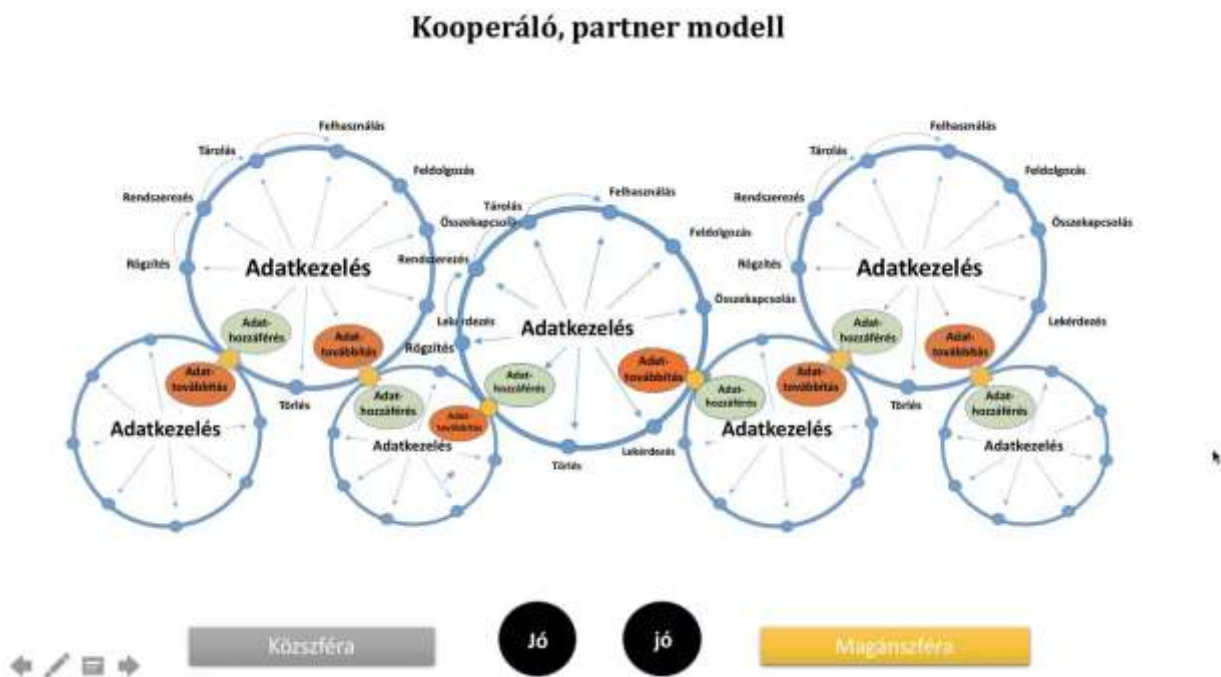
42. ábra: A megvalósítani javasolt stratégia

A fentiekből következően - stratégiai irányként - az alábbiakat javasoljuk a Kormánynak:

- 1) Mivel Magyarország eddig sem jeleskedett benne, nem javasoljuk, hogy a Kormány kizárólag az európai uniós irányelvekben (PSI, INSPIRE, adatvédelmi) kötelezően meghatározott előírásokra fókuszáljon a következő években. Ez ráadásul - az elmúlt évek tapasztalataiból kiindulva - egyébként is valószínűleg csak formális megfelelést eredményezne, miközben az információs társadalom és az adatgazdaság tényleges alapjai végzetes módon háttérbe kerülnének. Éppen ezért **javasoljuk, hogy a Kormány - országa érdekeit felismerve és előtérbe helyezve - az európai uniós**

minimumokon is túlterjeszkedően - lásson hozzá saját adat-ökoszisztémája és nemzeti adatgazdasága létrehozásához.

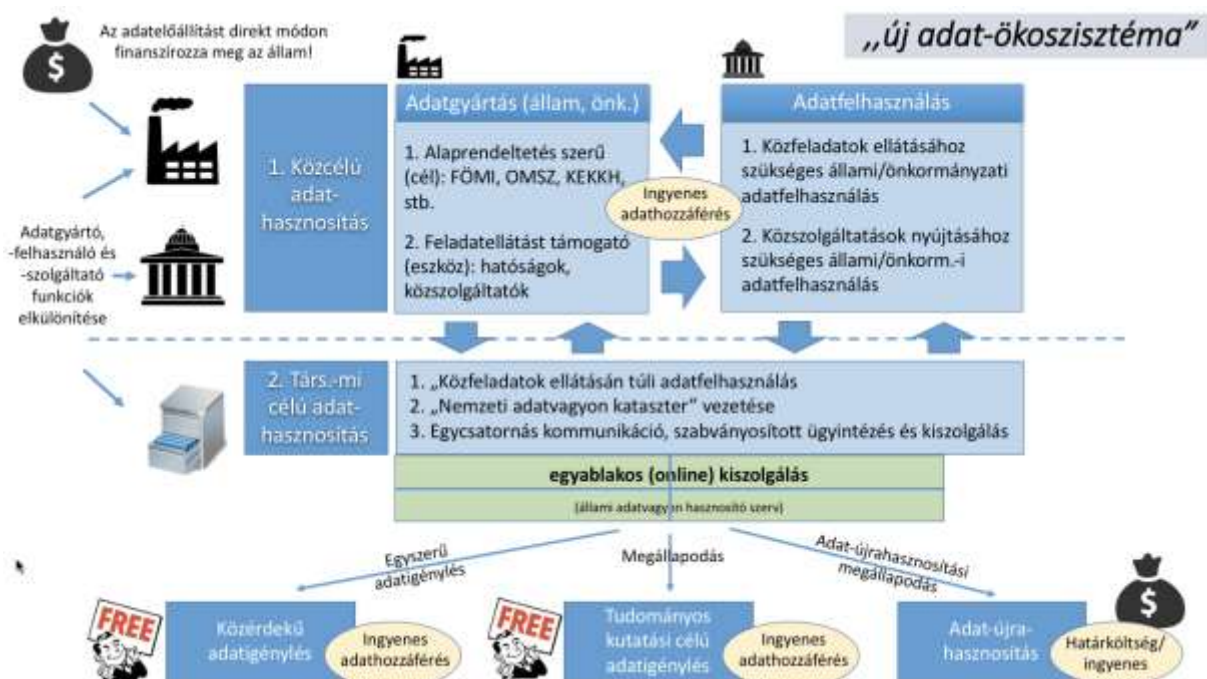
- 2) A Magyarországot a XXI. században stabilizáló nemzeti adatgazdaság felépítése és az új nemzeti adatipar beindítása aktív államot kíván, ezért **javasoljuk a Kormánynak, hogy vállaljon kezdeményező szerepet, és tegyen érdemi beavatkozásokat annak érdekében, hogy mielőbb valódi adatpiac jöjjön létre Magyarországon, és hogy azon a piaci szereplők minél előbb növekedést tudjanak generálni.**
- 3) Mivel egységes és erős nemzeti adatpiac, valamint adatipar nem jöhet létre anélkül, hogy a közzsféra és a magánszféra adatkészletei között rendszeressé ne válnának az adatcserék, **javasoljuk a Kormánynak, hogy tegyen lépéseket egy egységes, nemzeti adat-ökoszisztéma létrehozása érdekében, amelyben közzsféra és a magánszféra között kooperáló partnerség jön létre, továbbá amelyben a köz- és magánszféra adatkészletei - fogaskerek módjára - szervesen összekapcsolódhatnak.**



43. ábra: A megvalósítani javasolt kooperáló, partneri adat-ökoszisztéma modell a nemzeti adatértéklánc alapja

A kooperáló modellel összefüggésben gyorsan le kell szögezni, hogy a nemzeti "ökoszisztéma" magán alkotóelemei nyilvánvalóan nem államosíthatók, az összekapcsolódási eseteket pedig úgy kell törvényileg szabályozni, hogy az a magánautonómiához kapcsolódó személyiségi jogokat ne csorbítsa, a magán gazdasági érdekeket pedig ne sértse.

- 4) Mivel a jelenlegi összkormányzati szintű éves adat-újrahasznosítási díjbevétele 1 Mrd Ft alatti, továbbá mivel az állami díjbevétele maximalizálására törekvő európai finanszírozási modellek mind megbukni látszanak, **javasoljuk a Kormánynak, hogy a jövőben a közsféra alapvetően ingyenesen, illetőleg határkölség alapon szolgáltatson közadatokat a lakosság és a vállalkozások számára - lehetővé téve ezzel, hogy azokat a társadalmi és gazdasági szereplők mielőbb újrahasznosíthassák, és az így létrejövő magasabb szintű eredménytermékeket, illetve szolgáltatásokat a növekedésnek induló magyar adatpiacon értékesíthessék.**
- 5) Mivel a jelenlegi elsődleges (közsférán belüli) adathasznosítási modell végzetesen rossz, pazarló és árt a közigazgatási szolgáltatások minőségének, **javasoljuk, hogy a Kormány jogi szabályozással és költségvetési támogatással ösztönözze a közigazgatási szerveket arra, hogy mielőbb specializálódjanak a rájuk legjellemzőbb funkciókra és egyre professzionálisabb adat-előállító, adatelemző/adathasznosító és - alapelveként ingyenes - adatszolgáltató szereplőkké váljanak a nemzeti adat-ökoszisztémában, az alábbi modell szerint.**



44. ábra: A megvalósítani javasolt új, nemzeti adat-ökoszisztéma a nemzeti adatértéklánc feltétele

- 6) Mivel a jelenlegi sokközpontú modell nem hatékony, nem tesz lehetővé folyamatos ellenőrzést, valamint egységes és jó minőségű adatszolgáltatást, **javasoljuk, hogy a**

Kormány tegyen lépéseket az adatszolgáltató funkciókat ellátó szereplők egyetlen (de legalábbis kevés számú) adatszolgáltató központba történő bekötése érdekében, hogy az adatpolitikai területre is kiterjeszthető legyen az egyablakos közigazgatási szolgáltatási modell.

7) Mivel

- Magyarország lemaradása az adathasznosításban élenjáró országokhoz képest tetemes.
- minden elvesztegetett év sokszorozódva csökkenti a felzárkózás esélyét,
- eredményeket csak magas szintű politikai támogatással, és őszinte elköteleződéssel lehet elérni,

javasoljuk, hogy a Kormány még 2018-ig tegyen jelentős beavatkozásokat az adatpolitikai szakterületen a nemzeti adatvagyon felmérése és az eddig rejtett értékek jobb kiaknázása érdekében.

A továbbiakban haszonérveléssel támasztjuk alá a döntéshozók számára, hogy miért éri meg a nemzeti adatpolitika ügye, az adatgazdaság felépítése és a nemzeti adatipar beindítása mellé állni.

4.1. Jövőkép, az elérhető társadalmi-gazdasági hasznok

A fentebb bemutatott stratégiai útválasztások meghatározták tehát a stratégiai irányt, ezzel pedig azt a jövőképet, amely felé a választott stratégiai út tart. Az alábbiakban ezt a jövőképet, valamint a javasolt beavatkozások feltételezett társadalmi és gazdasági hatásait igyekszünk részletesebben bemutatni.

Az információs korba lassanként belépő Magyarországon a társadalmi rendszerek fejlődése és a gazdaság kiegyensúlyozott növekedése megköveteli, hogy a folytonosan változó technológiai környezetben „egyetlen területen se alakuljon ki tartósan szűk keresztmetszet vagy behozhatatlan lemaradás.”²³² A nemzeti adatpolitikáról szóló **Fehér könyv jövőképe**nek központi eleme ezért a közzsféra és a magánszféra adatvagyonait egyaránt felölelő **nemzeti adat-ökoszisztéma**, mely az adatokból kinyerhető információk hasznosításával 2020-ig Magyarországon is elősegíti minél több és összetettebb - magas hozzáadott értékű - termék-előállítási és szolgáltatásnyújtási értéklánc kialakulását.

²³² Ld.: Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014-2020), IV. fejezet: „Vízió és jövőkép”, 70. o. (http://www.kormany.hu/download/a/f7/30000/NIS_végleges.pdf)



45. ábra: A Fehér könyv jövőképének középpontjában álló adatértéklánc
(a digital.catapult.org.uk ábrája nyomán, 2015)

A nemzeti adat-ökoszisztéma fejlesztése természetesen „nem lehet öncél: az erre fordított források hasznosulásának hatékonysága elsősorban nem a nemzetközi statisztikákban elért jobb helyezésekben mérhető le, hanem a vállalkozások és a nemzetgazdaság versenyképességének erősödésében, az állami működés hatékonyságának növekedésében, a lakosság életminőségének javulásában, a széles értelemben vett fenntarthatóság mindenkori biztosításában, illetve az esélyegyenlőség javulásában és a digitális megosztottság mérséklésében. Mindez nem kizárólag a mindenkori kormányzat felelőssége: a stratégiában foglaltak megvalósítását csak partnerségben, a piaci szereplők és a civil szervezetek bevonásával, és az Európai Unió célkitűzéseivel összhangban érdemes megkezdni.”²³³

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégián (2014-2020) túlmenően, a bemutatott jövőkép teljes mértékben illeszkedik a 2020-ig érvényes Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia jövőképebe is.²³⁴ Az alábbi táblázatban megfigyelhetjük egymásnak az aktuális közigazgatás-fejlesztési stratégia és az adatpolitikai Fehér könyv javasolt jövőképének elemeit.

²³³ Uo. (NIS 2014-2020, Vízión és jövőkép, 70. o.)

²³⁴ Ld.: „Célunk, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM.” (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 5. fejezet, Jövőkép 24.o.)

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf

Közigazgatás- és Köszolgáltatásfejlesztési Stratégia (2014-2020)	Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról (2016-2020)
<i>Szervezettség a közigazgatásban</i>	Az elsődleges adathasznosítás feltételeinek javítása, a közigazgatási szervek közötti adatáramlás akadálymentesítése szervezettebbé teszi a napi közfeladat-ellátást.
<i>Következetes és átlátható intézményi struktúra</i>	A közadatok közzététele és újrahasznosításuk nyílt lehetővé tétele egyértelműen az átláthatóság javításának irányába hat.
<i>Korszerű és ügyfélbarát eljárásrend</i>	Egy egycsatornás (egyablakos), egységesített, nyílt formátumokra alapított 0-24 órában elérhető korszerű közadat-szolgáltató rendszer (közadatportál) az ügyfél-elégedettség irányába hat.
<i>Mindenki számára elérhető állam</i>	A közadatok (akár) egyablakos rendszerben biztosított elérhetősége mindenki számára térben és időben egyenlő eséllyel biztosítja a közszféra-információk és más kapcsolódó szolgáltatások elérhetőségét.
<i>Professzionális, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állomány</i>	A feladataikat átláthatóbb rendszerekben, magasabb képzettséggel és jobb minőségű adatokkal ellátó tisztviselők egyértelműen megfelelnek a professzionális személyi állományról rajzolt képnek.
<i>Modern szervezeti keretek</i>	A korszerű adat-előállító, adattároló, adatelemző és adatfeldolgozó rendszerek (pl. adattárház megoldások) a lehető legmodernebb munkakereteket biztosítják.
<i>Költséghatékonyság</i>	Az 1. számú átfogó cél a közcélú (elsődleges) adathasznosítás feltételeinek javítása, amelynek központi eleme a párhuzamosságok és a pazarlás megszüntetése.
<i>Lehető legkisebb adminisztratív teher</i>	Az 1. számú átfogó célként megfogalmazottak szerint, a közcélú (elsődleges) adathasznosítási feltételek javításában kulcskérdés az adatáramlás akadálymentesítése és a szervek közötti adatcserét gátló adminisztratív akadályok felszámolása

Versenyképes szolgáltatási díjak	Az állami rezsicsökkentésről szóló aktuális kormány-előterjesztésekhez kapcsolódva az adatszolgáltatási díjak megszüntetése vagy legfeljebb határkölség alapú felszámítása mellett törünk lándzsát (eltérve a 2012-es ÁROP-1.2.17. projekt szerinti értékesítési modelltől.)
Rövid ügyintézési határidők	A közzféra-információk szabadabb áramlásának egyik elsődleges hatásaként kell, hogy jelentkezzen az ügyintézési határidők csökkentése, köszönhetően az ügyintézők jobb információellátásának, valamint a tényállások adatokkal való jobb megalapozottságának.
Emberek bizalmát élvező SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM	A Közigazgatás-fejlesztési Stratégiában megfogalmazott <i>szolgáltató állam</i> nak egyik előfeltétele az egészségesen működő, nemzeti adat-ökoszisztéma , amely a javasolt célrendszer legmagasabb szintű stratégiai célja.

Bár nem lehet ez az elsődleges mozgató, de a Fehér könyv jövőképebe a 2020-ra kivetített fenti stratégiai víziókon, a nemzeti adat-ökoszisztémán és adatértéklánc-modelleken felül az is bele kell hogy tartozzon, hogy hazánk megítélése a következő években nemzetközi szinten is javuljon (ld. EU28, OECD OURdata, OKF GODI stb.-féle országgrangsorok).

4.1.1. Elérhető társadalmi-gazdasági hasznok

Versenyképességi hatások:

Egy a mainál tudatosabb, átgondoltabb és eredményesebb adatpolitikának nagyon erős és direkt hatása van Magyarország versenyképességére:

- Egyfelől, mert az adatipar és az adatgazdaság jelenleg az egyik legdinamikusabban fejlődő, magas hozzáadott értékű termelést lehetővé tevő gazdasági területe a világ gazdaságának, amelyen a magyar kis-, és középvállalkozásoknak is helye van.
- Másrészt, mert egy ország adatinfrastruktúrájának aktuális állapota legalább annyira fontos mérlegelési szemponttá vált az elmúlt években a beruházásokról hozott stratégiai döntések alkalmával (ti., hogy mely országba telepítsék gyártósoraikat a nemzetközi konszernek), mint az, hogy egy régiónak milyen úthálózata van, vannak-e repülőterei, hajókikötői stb. Ha a magyar külgazdasági kormányzat a beruházási tárgyalások során nem tud megfelelő mennyiségű és minőségű adatokat elérhetővé

tenni tárgyalópartnerei számára egy csúcsmódn adatszobában, akkor előbb-utóbb elveszíti tárgyalási pozícióit is, és a GDP százalékaiban kifejezhető lemaradásba kerülhet szomszédos országbeli versenytársaihoz képest.

- Harmadrészt, mert a globális versenyképességi rangsorokban egyre inkább megjelenik az adatgazdaság és a nyílt adatpolitika mint fejlettséget mérő szempont.

A 2012. évi ÁROP-1.2.17. projekt keretében elvégzett hatáselemzések során közel 600 közadatot kezelő adatnyilvántartás átvizsgálását végezték el, amely során azok piaci potenciálját is elemezték. Utóbbi szempont alapján a 600-as kört 30 db központi állami nyilvántartásra szűkítették, amelyen belül - többek között - az alábbi adattípusokat határozták meg:

- *Meteorológiai adatok:* e tekintetben üzleti szempontból a meteorológiai alapadatok, a repülésmeteorológiai²³⁵ táviratok és csomagok, éghajlati adatok, nyers valós idejű radarképek, villámadatok, műholdas adatok, numerikus modell outputok, végül kutatási szempontból a különféle kiadványok, folyóiratok, múltra vonatkozó megfigyelési adatbázisok, összehasonlító elemzések további gazdasági felhasználása jelentős lehet. (Felelőse ma az FM, OMSZ és több 100 M Ft-os nagyságrendben kifejezhető piaca lehet.)
- *Földrajzi és térinformációs adatok:* többek között a lakcímadatok, épületek. földterületek dokumentációi, térképi adatok, geodéziai adatok, geológiai adatok, földtani adatok és topográfiai adatok tartoznak ebbe a körbe, melyek piaci potenciálja nagyon magas, és amelyek esetében végfelhasználók között a gazdasági szervezeteken kívül a lakosság is egyértelműen beazonosítható. Ezen adatokhoz való hozzájutás jelentősen élénkítheti az infrastrukturális beruházásokat és fejlesztéseket, egyszerűsítheti ezek nyilvántartását. (Felelőse ma az FM, FÖMI, BM, KEK KH, HM és több Mrd Ft-ban kifejezhető piaca lehet)
- *Üzleti információk:* alapvetően a nemzeti cégregisterből elérhető cégnyilvántartási és mérlegbeszámoló adatok üzleti jelentősége nagy. Ezen belül a Céginformációs Szolgálat - a hitelezők védelme érdekében, egyedi lekérdezésekkel - a cégjegyzékben szereplő fennálló vagy törölt adatok, valamint a bejegyzési (változásbejegyzési) kérelem elektronikusan rögzített, még be nem jegyzett adatainak a megismerését betekintéssel bárki számára ingyenesen és korlátozásmentesen biztosítja. (Felelőse a ME Közlönykiadó, illetve IM, OBH, cégbíróságok és 100 M Ft-os nagyságrendben kifejezhető piaca lehet.)
- *Egyéb hasznosítható közadatok:* szintén könnyen értékesíthető és magas gazdasági potenciállal rendelkeznek a közlekedési és környezetvédelmi adatok, valamint egyes egészségügyi, oktatási, növénytermesztési és állattenyésztési adatok. (Több felelős mellett évi több 100 M Ft-os nagyságrendben kifejezhető piaca lehet.)

²³⁵ Ld.: METAR-SAHU86

A fent hivatkozott adatbázisok közül legmagasabb potenciális gazdasági felhasználhatósággal - a 2013-as hatásvizsgálat során kapott magas pontszámok alapján - összességében a belsőpiaci információs rendszer, a területi információs rendszer, a területi megfigyelő és értékelő rendszer, a gazdasági szervezetek jegyzéke, az intelligens közúti közlekedési rendszerek, a cégnyilvántartás, az építőipari kivitelezési tevékenységet végzők névjegyzéke, az egységes monitoring információs rendszer, valamint az ingatlan-nyilvántartás rendelkezik.²³⁶ Ez kiegészíthető még az egészségbiztosítási adatkörrel, mivel mára nemzetközi trendek mutatják a terület és az e-egészségipar jelentőségét.

A következő években mindazonáltal a fenti adatterületek lehetnek a több milliárd forintban kifejezhető nemzeti adatpiac zászlóshajói. Az ÁROP-1.2.17. projektben kalkuláltak szerint a szektor gazdasági potenciálja 4-6 Mrd Ft-nak megfelelő fejlesztés ill. beruházás lehet évente. Ha ehhez hozzászámítjuk a KÖFOP 2015. évi Éves Fejlesztési Keretében azonosított, adatpolitikai szempontból kiemelt jelentőségű projekteket, akkor ezt a számot 2018-ig évi 15 Mrd Ft-ra célszerű módosítani.

Foglalkoztatási hatások:

A nemzeti adatpolitika sikeressége és a foglalkoztatás bővülése közötti szoros összefüggést már csak azért sem kell nagyon magyarázni, mert 12 évvel ezelőtt - a Lisszaboni Stratégia keretében az Európai Bizottság által kezdeményezett - a PSI-irányelv tagállami implementálásával szemben is éppen a munkahelyteremtés volt az egyik legfontosabb elvárás. Ennek értelmében Európai Unió Adatértéklánc-stratégiájának tervezete is azt fogalmazza meg, hogy 2017-re az adatiparhoz köthető munkahelyek száma megközelítse a 250.000 főt.²³⁷ Ha a 28 EU tagállamban ennek Magyarországra - népesség szerint - arányosított részét vesszük, akkor ez azt jelenti, hogy országunkban 4922 főnek kellene az adatiparhoz köthető munkahelyen dolgoznia. Nyilván ez nem abszolút szám - és módosítandó a tagállamok fejlettségi szintjének megfelelően -, ám ha az átlagostól alacsonyabb fejlettségi magyar szintet is figyelembe vesszük (GDP/fő), ez a célkitűzés akkor is legalább 2003 főt jelent a munkaerőpiacon.

Hozzáteesszük, hogy a 2012. évi ÁROP-1.2.17. projektben készült hatáselemzés ennél szerényebb számokra jutott, ott a szakemberek úgy kalkuláltak, hogy az új munkahelyek teremtésével összefüggésben keletkező éves pótlólagos adóbevételek 10-15 millió forintot tehetnek ki, amely 20-30 nemzetgazdasági átlagbőven alkalmazott adózót jelent, és amely nyilvánvalóan elhanyagolhatóan alacsony szám. A valóság - legalábbis az adatiparhoz

²³⁶ A 2013-ban befejezett ÁROP-1.2.17. projekt során a KIM és a PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft. munkatársai 50 nyilvántartást vizsgáltak meg. A vizsgálat során részletezték a nyilvántartások célját, a bennük foglalt főbb adatokat, a működtetőket, a működtetőkre vonatkozó adatvédelmi szabályozást, a nyilvántartásból történő adatszolgáltatási folyamatot és a kapcsolódó díjfizetés szabályait. Az adott nyilvántartásban kezelt adatok nagyságrendi mennyiségét, valamint a potenciális gazdasági felhasználhatóságát 1-től 5-ig terjedő skálán értékelték, melyen 1 jelöli a legkevésbé, 5 pedig a leginkább felhasználható adatbázist.

²³⁷ Ld.: A European strategy on the data value chain

(<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-thriving-data-driven-economy>)

köthető munkahelyek tekintetében - valószínűleg egyelőre még néhány százas nagyságrendben fejezhető ki.

Adminisztratív terhek változása:

Az adminisztratív terhek körében meg kell különböztetnünk:

- a lakosságot érintő,
- a vállalkozásokat érintő,
- és a közigazgatási

adminisztratív terheket.

Lakossági és vállalkozásokat érintő adminisztratív tehernek nevezünk elvileg azokat a költségeket, amelyek az ügyfelek jogszabályokból eredő információs kötelezettségeiből fakadnak. Az információs kötelezettség a közigazgatás bármely szintjéről származhat. A teherszámításnál a kötelezettségek teljesítésével vagy a jogok gyakorlásával kapcsolatban felmerülő költségek (díjak, utazási költségek stb.) mértékét (C), felmerülésük időhosszát (T), gyakoriságát (F), valamint az ügyvel érintettek számát (Q) szokták figyelembe venni.

A nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv alkalmazási területét figyelembe véve a lakossági és a vállalatokat érintő adminisztratív terhek mértékének változását a közfeladatokat ellátó szervek külső szereplők felé irányuló adatszolgáltatását - tehát az általunk másodlagosnak nevezett adathasznosítási eseteket - kell figyelembe venni. Ebben a körben az ügyfelek közérdekű adatigénylőként, tudományos kutatóként avagy adat-újrahasznosításra vállalkozó gazdasági szereplőként jelennek meg.

Az említett esetek közül nagy számban a közérdekű adatigénylések fordulnak elő Magyarországon,²³⁸ ezekre azonban jellemző volt mindeddig a költségmentesség,²³⁹ amelyen a javasolt finanszírozási modell sem kíván módosítani. A kutatási célú adatigénylések számáról még megközelítő számaink sincsenek, de biztos, hogy a közérdekű adatigénylésekhez képest jóval kevesebb ügyről van szó. E tekintetben ugyanakkor ingyenes vagy határköltség-alapú díjazási rendszert javasunk bevezetni, tehát itt lakossági oldalon már díjmegtakarítás jelentkezhethet (néhány millió Ft-os nagyságrendben). Az adat-újrahasznosítási célú adatigénylések tekintetében a Miniszterelnökség 2015. évi felmérése évi 363.394.869,- Ft díjbevételezt mért az adatszolgáltató ágazati szerveknél.²⁴⁰ Mivel e területen is ingyenes vagy határköltség alapú díjazási rendszert javasunk bevezetni, a vállalkozói oldalon a következő években 0,5-1,0 Mrd Ft költség megtakarítás keletkezhethet.

²³⁸ Csak a bírósági ügyszakba jutó esetek száma 500 és 1000 közötti évente, amely az összes ügy 5-10%-a lehet.

²³⁹ Az Infotv. 2015. október 1-jén hatályba lépett módosításával is csak annyiban változik meg a helyzet, hogy a közigazgatási szervek az adatszolgáltatással kapcsolatban felmerülő - rezszi jellegű - határköltségeiket (pl. fénymásolás, CD-írás költségei) téríttethetik meg.

²⁴⁰ Ebben a felmérésben ugyanakkor ágazatról nem érkeztek adatok (FM, HM, KKM), ezért feltételezhető, hogy a valós bevétel a fent írt összeg 1,5-2,0-szerese.

A fentiekben csupán a díjfizetésből eredő, közvetlen lakossági és vállalkozási adminisztratív költségeket vettük figyelembe, melyhez képest jóval nagyobb jelentősége van az ügyintézésre fordított időből, a személyes megjelenésből, utazási, postázási stb. költségekből származó adminisztratív terheknek. Ezek vonatkozásában nincsenek kiinduló adataink, ugyanakkor azt feltételezzük, hogy egy korszerű közadatportál létrehozása, az adatigénylési folyamatok bürokratikus akadálymentesítése, az egyablakos adatszolgáltatási modell bevezetése és az eljárási idők lerövidítése a díjterhek eltörléséhez (ld. „állami rezsicsökkentés”) képest jóval nagyobb - nagyságrendileg évi 0-5 Mrd Ft közötti - adminisztratív tehercsökkentő hatással járhat.

A javasolt nemzeti adat-ökoszisztéma adminisztratív tehercsökkentő hatása valójában a közsféra oldalán jelentős, és az elsődleges adathasznosítás körében - közfeladatot ellátó szervek közötti adatszérékben - eredményezhet lényeges megtakarításokat. Az adat-előállítási, adatigénylési, adatátadási, adatszolgáltatási, adatfeldolgozási és adatelemzési folyamatokhoz kapcsolódóan különösen az alábbiakra hívjuk fel a figyelmet:

- Az adatvagyron-katasztért létrehozó intézkedésnek a tartalmi deregulációkhoz hasonló hatása lehet a szükségtelen nyilvántartások, adatbázisok törlése, valamint a párhuzamosságok megszüntetése okán. A Magyar Program legutóbbi Egyszerű Állam Programjában 2013-ra 25%-os tehercsökkenést sikerült elérni. Ha ezen a területen is egy megközelítőleg hasonló arányszámot sikerül elérni - az 1469 db ismert központi nyilvántartásra is figyelemmel - az adatbázisok fenntartási költség oldalán felszabadulhat évi 2 Mrd Ft-nyi erőforrás.
- A redundáns adat-előállításban rejlő párhuzamosságok csökkentésével - becsléseink szerint - csak a központi szerveknél évi 1 Mrd Ft-os kiadáscsökkenéssel kalkulálhatunk.
- Az eseti adatátadási tárgyalások, az adatszérékhez szükséges megállapodáskötések és jogszabály-módosítások tekintetében felszabadítható erőforrások - kalkulációink szerint - megközelíthetik az 500 millió Ft-os nagyságrendet.
- Bár erre vonatkozó felmérési adatok nem állnak rendelkezésünkre, az egyes ágazati szereplőkel lefolytatott interjúk alapján a közfeladatot ellátó szervek közötti adatszolgáltatási/adatszére díjfizetések éves összegét 1-5 Mrd Ft közöttire kalkuláljuk.
- Az adminisztratív terhek szempontjából a legnagyobb tartalék mindezeken felül a napi ügyintézéshez szükséges adatelérések gyorsításában és a keresési idők csökkentésében van, valamint az adatminőség és hitelesség szintjének növekedésében határozható meg, amely országosan - azaz az önkormányzati szerveknél is érvényesülő - hatás. E költségmegtakarítások pontosabb kifejezésére - mélyebb kutatások hiányában - előzetesen nem látunk lehetőséget, nagyságrendileg azonban több tíz milliárd forintba kalkuláljuk.

A fentiken felül a jogkeresés és a jogok érvényesítése, továbbá a jogalanyok egymás közötti ügyleteinek előkészítése körében egy jól átgondolt, szabályozott, de széles hozzáférést biztosító adatpolitikai rezsim jelentős kedvező hatást gyakorolhat a következőkre:

- a közadatok szabad hozzáférése segíthet a felek közötti információs aszimmetriát minimalizálni, ezáltal hozzájárulhat a perek elkerüléséhez (perelkerülő hatás);
- a közadatok szabad hozzáférése a perekben bizonyítást könnyítő feltételrendszert teremt, így hozzájárulhat a már elkezdődött perek hatékony befejezéséhez (perkönnyítő hatás);

Az említett hatások fokozott erővel jelentkezhetnek az új közigazgatási perrendtartás bevezetésével, ahol az információbirtokos közigazgatási szervek által folytatott eljárás egyfokúvá válik, a bíróság előtti eljárás pedig kétfokúvá, így az eljárás súlypontja a bírói útra terelődik, ahol a "fegyverek egyenlőségének" garanciája lehet egy tudatosan felépített, nyílt közadatpolitikai rezsim.

Összefoglalva, megállapítjuk, hogy egy haladó adat-ökoszisztéma modell megvalósításával lakossági és vállalkozási oldalon évi 1 Mrd Ft körüli, míg a közszféra intézményei oldalán akár évi 50 Mrd Ft adminisztratív tehercsökkentés érhető el, amely a GDP 0,15%-a. Ez 2020-ig akár összesen 200 Mrd Ft-os mértéket is elérő ügyfél- és közigazgatási „back office” oldali tehercsökkentés már olyan jelentőséggel bír, amiért a kérdéssel a Kormánynak is foglalkozni kell. Ezek a lehetőségek az „állami rezsicsökkentési” folyamatban is újabb pályát nyithatnak a jövőben.

Államháztartási hatások, költségvetési egyensúly:

A megnevezett intézkedések költségvetésre gyakorolt hatásai közötti különbséget tehetünk a kiadási és a bevételi oldalra gyakorolt közvetlen, illetőleg közvetett hatások között.

Bevételi oldalon:

- Bevételi oldalon *közvetlen* államháztartási hatást jelenthetnek az adatértékesítésből származó *bevételek*, ezek azonban a javasolt finanszírozási modell logikája alapján nem lehetnek jelentős összegek. Míg a 2012. évi ÁROP-1.2.17. projekt évi 90-130 millió Ft-tal kalkulált, addig mi ezt az összeget - a határkölség-alapú díjszámítás, illetve az ingyenesség általánossá tétele miatt - fokozatosan csökkenő bevételi pályán haladva - 2020-ra 10-20 millió forintra kalkuláljuk.
- Bevételi oldalon *közvetett* államháztartási hatásként jelentkezhetnek a feléledő adatiparból és adatgazdaságból származó szja- és járulékbévételek, valamint társasági adó és áfa-bevételek. Egy 4-6 Mrd Ft-ban kifejezhető adatpiacon ezek a bevételek 1-2 Mrd Ft-ot tehetnek ki.
- Bevételi oldalon *közvetlen* államháztartási hatást jelent az adatszolgáltatási *díjbevételek elmaradása*, amely a másodlagos (külső szereplők felé történő) adathasznosítási körben évi 1 Mrd Ft-os, míg az elsődleges (közfeladatot ellátó

szervek közötti) adathasznosítási körben évi 1-5 Mrd Ft-is *bevételekiesést* is jelenthet.²⁴¹

Kiadási oldalon:

- Kiadási oldalon *közvetlen* államháztartási hatást jelenthetnek a nemzeti adat-ökoszisztéma létrehozásával, valamint a javasolt intézkedések megvalósításával kapcsolatos *egyszeri beruházási költségek*. Kalkulációink szerint ez mintegy 30 intézkedés mentén, megközelítőleg egy 10 Mrd Ft értékű Nemzeti Adatértéklánc Program megfinanszírozását igényelné, amely azonban lényegében teljes egészében elszámolható a Széchenyi 2020 Program alatti KÖFOP kiadásai terhére.²⁴²
- Kiadási oldalon *közvetlen* államháztartási hatást jelenthet a javasolt ökoszisztéma-funkciók (adatgyártás, adatfeldolgozás, egyablakos adatszolgáltatás) specializált - egy-egy szervezethez rendelt - ellátása, mely alapvetően különböző közfeladatot ellátó szervezetek éves működésének finanszírozásában nyilvánul meg. Kalkulációink szerint éves szinten ez a *kiadásnövekedés* elérheti a 3-5 Mrd Ft-ot.
- Kiadási oldalon *közvetett* államháztartási hatást jelenthet - egy közadatvagyon-leltárt követően - a párhuzamos nyilvántartások felszámolása, valamint a megszüntetésre kerülő nyilvántartások működtetésére alkalmazott tisztviselők bér- és járulékkiadásainak megtakarítása. Előbbi évi 0,5-1,0 Mrd Ft, utóbbi előzetes kalkulációink alapján évi mintegy 0,75-1,5 Mrd Ft *kiadáscsökkenést* jelenthet, illetőleg - alapvetően a központi államigazgatásban - kb. 150-300 főt érinthet.
- Kiadási oldalon *közvetett* államháztartási hatást jelenthet a napi ügyintézéshez szükséges adatelérések gyorsításában, a keresési idők csökkentésében, valamint az adatminőség és hitelesség szintjének növekedésében jelentkező *kiadáscsökkenés*, melynek mértéke évente több tíz Mrd Ft is lehet.

Összességében a javasolt intézkedések a költségvetési egyensúlyt az alábbiak szerint érinthetik:

- *bevételi oldalon:* éves szinten mintegy 2,00-6,00 Mrd Ft összegű közvetlen bevételekiesést 1,01-2,02 Mrd Ft összegű közvetlen, ill. közvetett bevételnövekedés kompenzálhat;
- *kiadási oldalon:* 2020-ig éves szinten mintegy 5,00-7,00 Mrd Ft összegű közvetlen kiadásnövekedést mintegy 1,25-2,50 Mrd Ft közvetlen kiadáscsökkenés, továbbá évi 20,00-50,00 Mrd Ft közötti közvetett kiadáscsökkenés kompenzálhat.

A fentiekből következően - előzetes számításaink szerint - a tényleges költségvetési egyensúlyromlás mértéke éves szinten mintegy 4,74-8,48 Mrd Ft lehet, amit ugyanakkor egy

²⁴¹ Mélyebb elemzések hiányában a fentiek csupán a fontosabb ágazati szerveknél 2015 nyarán lefolytatott szakmai interjúk alapján megbecsült adatok.

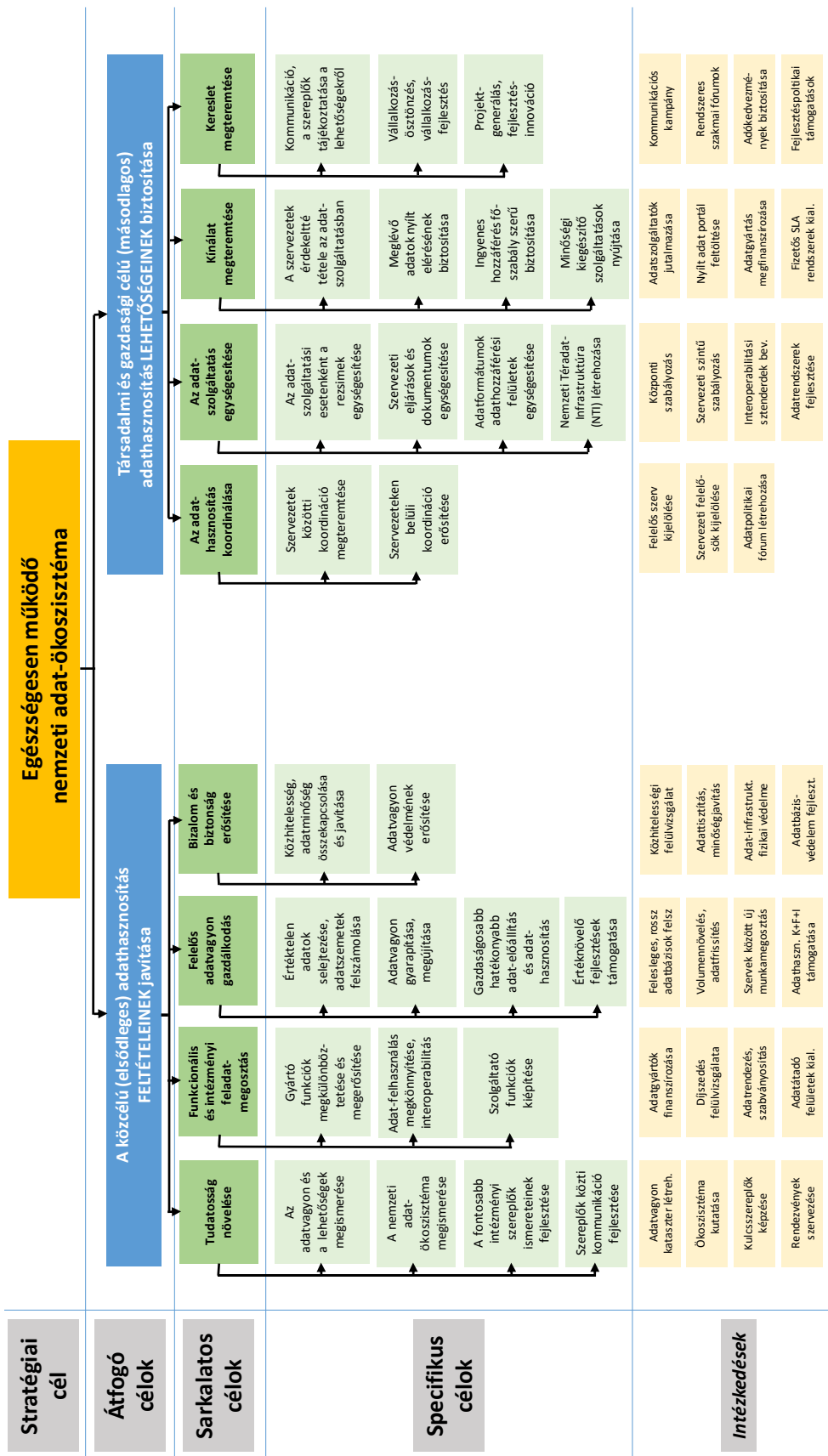
²⁴² Itt jegyezzük meg, hogy a 2012. évi ÁROP-1.2.17. projekt is kalkulált egy egyszeri 0,8-1,2 Mrd Ft összegű ráfordítással az állami díjbevételek növelésére összpontosító ún. „értékesítési modell” kialakításához kapcsolódóan.

ma még számokban nem kifejezhető - kalkulációnk szerint akár évi 20-50 Mrd Ft-ot is elérő - közvetlen kiadáscsökkenés (*back office* jellegű adminisztratív tehercsökkenés) kompenzálhat. Megjegyezzük továbbá, hogy az adat-előállításban jellemző jelenlegi keresztfinanszírozási gyakorlat miatt a tényleges költségvetési egyenleget rontó hatásnak legalább 1-2 Mrd Ft-tal kisebbnek kell lennie, ebben az esetben az egyensúlyromlás mértéke 3,74-6,48 Mrd Ft között állhat meg.

4.2. Javaslat a nemzeti adatpolitika rövid-, illetőleg középtávú céljaira

A 2.9. fejezetben megfogalmazott problémákból, a 4. fejezetben meghatározott stratégiai irányokból, továbbá a 4.1. fejezetben bemutatott stratégiai jövőképből levezethetően, az adatpolitikai szakterületen 2020-ig érvényesítendő stratégiai, átfogó, sarkalatos és specifikus célokra, továbbá az ezekből levezethető intézkedésekre az alábbi ún. stratégiai céltérkép formájában teszünk javaslatot.

Javaslat a 2015 és 2020 közötti időszak nemzeti adatpolitikai céljaira



4.2.1. Stratégiai cél

A javasolt célrendszerben a két átfogó cél felett „Egészségesen működő nemzeti adat-ökoszisztéma” megnevezéssel azért tartottunk fontosnak meghatározni még egy stratégiaicél-szintet, mert ez kötheti össze a célokat, valamint az intézkedéseket a javasolt jövőképpel. Utóbbi középpontjában tehát a közsféra és a *magánszféra* adatvagyon-elemeit egyaránt felölelő *nemzeti adat-ökoszisztéma áll*, mely - az adatokból kinyerhető információk hasznosításával - 2020-ig Magyarországon is elősegítheti minél több és összetettebb (magas hozzáadott értékű) termék-előállítási és szolgáltatásnyújtási értéklánc kialakulását.

A célhierarchia tetején álló nemzeti adat-ökoszisztémával tehát arra kívánunk utalni, hogy a stratégiai intézkedéseket a jövőben a közsférán túli gazdasági és társadalmi szereplőkre is ki kell terjeszteni. Az „egészségesen működő” jelzős szerkezetben pedig a „működő” szón van a hangsúly, utalva arra, hogy jelenleg ténylegesen kialakult adat-ökoszisztémáról még nem beszélhetünk. Stratégiai szinten 2020-ban elsődlegesen az mérheti majd meg a Fehér könyvet, hogy javaslatai elfogadása esetén addigra sikerül-e működésbe hozni Magyarországon a nemzeti adat-ökoszisztémát - meghatározva így azon belül a fontosabb szereplőket, feladataikat, rögzítve közöttük a viszonyokat és az eljárási kereteket, úgy, hogy ezáltal minél több, minél hosszabb és komplexebb adatérték-láncolat hálózassa be az adatpolitikai stratégiai teret.

A stratégiai cél megfogalmazásában az „egészséges” jelző jelentősége, hogy az adat-ökoszisztéma nem lehet féloldalas. Tehát mindegyik alkotóelemében saját lábán is megálló rendszernek kell lennie, melyet ugyanakkor - a társadalmi hasznok maximalizálása érdekében - sem az üzleti, sem a fiskális érdekek nem bírálhatnak felül.

4.2.2. Átfogó célok

Két átfogó cél megfogalmazására teszünk javaslatot:

- a) „A közcélú adathasznosítás feltételeinek javítására”, valamint
- b) „A társadalmi és gazdasági célú adathasznosítás lehetőségeinek biztosítására”.

A két átfogó cél nyilvánvaló módon az adathasznosítás két - a helyzetelemzésben nemzeti sajátossággént is kiemelt - szintjére utal: a közfeladatot ellátó szervezetek *elsődleges* adathasznosító tevékenységére, valamint a közsférán túli társadalmi és gazdasági szereplők *másodlagos* - alapjoggyakorlással, tudományos kutatással, illetve üzleti célokkal összefüggő - tevékenységére. E megkülönböztetésnek, valamint a célok ilyen magas szinten történő megfogalmazásának a hátterében az a magyar (kelet-európai) sajátosság áll, hogy nehezen lehet elképzelni minőségi közadat-szolgáltatást külső szereplők irányában, amíg ennek technikai, szakmai és hitelességi alapjai a közsférán belül nem rendezettek.

Ebben a megközelítésben tehát a PSI- és az INSPIRE-irányelvekben elvárt külső adatszolgáltatásoknak Magyarországon van egy lényeges *előfeltétele* is - ez pedig az, hogy a közzféra először a „saját portáján tegyen rendet”. Így mérje fel, tisztítsa meg és tegye elérhetővé adatkészleteit a többcélú felhasználás céljával: ide értve első helyen a más közfeladatot ellátó szerveket, majd ezt követően a külső igénylőket. Fordítva mindez nem történhet: külső adatszolgáltatók eseti kérései nyomán sohasem fognak megindulni a teljes közzféréra kiterjedően azok a változások, amelyek a minőségi adatszolgáltatások érdekében szükségesek.

A fenti sorrendiség és előidejűség fogalmazódik meg tehát az 1. számú átfogó célban, a közcélú adathasznosítás *feltételeinek* javításában. Az adat-ökoszisztémán belül először tehát - a szükséges ismeretek megszerzése, az intézményi feladatok egyértelműsítése, valamint hiteles és jó minőségű adatok biztosítása révén - meg kell teremteni a közzféréra belüli adat-előállítás, adatátadás és adatfelhasználás olyan intézményi feltételeit, amelyek eredményeként használható közadatokhoz juthat hozzá minden közfeladatot ellátó szerv.

Ha előfeltételként már teljesült, hogy rendelkezésre állnak további hasznosításra alkalmas adatok, akkor következhet a 2. számú átfogó célban megfogalmazottak megvalósítása, azaz a közzféréra túli - másodlagos - adathasznosítási *lehetőségek* biztosítása. Utóbbi azt jelenti, hogy az adatok meglétén felül először is biztosítani kell azokat az adatátadási rezsimeket, eljárási kereteket és technikai felületeket, amelyeken keresztül adatokhoz lehet jutni, másrészt ahhoz, hogy mindennek az elvi lehetőségnek gyakorlati szempontból is legyen jelentősége egy egyre növekvő nemzeti adatpiacon, egyidejűleg a kínálatot és a keresletet is kell építeni.

4.2.3. Sarkalatos célok

A sarkalatos célok jelentősége egy stratégiai célhierarchiában, hogy a legmagasabb szintű célok leginkább ezeken a célokon keresztül valósulhatnak meg. Ha tehát egy idő elmúltával a sarkalatos célok szintjén (az ezekhez rendelt indikátorokban) nincsenek változások, akkor maga a teljes stratégia is kudarcot vallhat. A sarkalatos célok megkülönböztetését emellett az is indokolja, hogy az ezek alatti - alábontott, specifikus - célok már konkrét beavatkozásokat jelenítenek meg.

A továbbiakban a két átfogó cél által megjelenített elsődleges és másodlagos adathasznosítási terület vonatkozásában külön-külön csoportosítva sorolunk fel 4+4 - összesen 8 - sarkalatos célt.

a) A közcélú adathasznosítás feltételeinek javítása:

- *Tudatosság növelése:* lényege, hogy állami oldalon az adat-ökoszisztéma minden szereplője tisztában legyen az adatpolitikai szakterület jelentőségével, a nemzeti

adatvagyon munkába állításának, hasznosításának gazdasági és társadalmi fontosságával, valamint ismerje, értse a vonatkozó EU-s és magyar szabályozást (PSI-irányelv, INSPIRE-irányelv, Infotv., Közadattv.). A sarkalatos cél alatti specifikus célok ennek érdekében további kutatást, elemzést, ismeretátadást és az adat-ökoszisztéma szereplői közötti tudásátadást irányoznak elő).

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output*: a rendszerezett (ismert, nyilvántartott) állami adatkészletek száma
 - *output*: adathasznosítási képzésben részt vettek száma
 - *eredmény*: PSI, INSPIRE, adatértéklánc, adat-ökoszisztéma, adatgazdaság, adatipar, nemzeti téradat-infrastruktúra kifejezések 2020-ig minden ügyintéző számára ismertek
- *Funkcionális és intézményi feladatmegosztás*: lényege, hogy állami oldalon az adat-ökoszisztéma minden szereplője megtalálja a rendszeren belüli helyét és feladatát, továbbá a nemzeti adatértékláncban lehetőség szerint specializálja magát arra a funkcióra (pl. előállítás, elemzés, továbbítás, szolgáltatás stb.), amelyben - szerepe, feladatkörei, rendszerei, személyi állománya stb. alapján - a legjobb lehet. Ez nem zárna ki azt, hogy egy szervezet egyszerre több a funkciót lásson el a jövőben, azonban e funkciók tekintetében sokkal hangsúlyosabb szempontként kell érvényesíteni a professzionalizációt. A sarkalatos cél keretében kell továbbá lebontani azokat a falakat, amelyek jelenleg az adat-ökoszisztémán belüli intézményi összekapcsolódásokat gátolják - legyenek azok bár jogi, finanszírozási vagy műszaki jellegű akadályok.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output*: a közszféra intézmények közötti rendszeres adatcserék volumenének éves változása
 - *eredmény*: egy „térkép” a nemzeti adat-ökoszisztémáról, amelyre felkerülnek a különböző specializált szerepkörű szervezetek
 - *eredmény*: a szervek közötti adatcserék esetében a díjfizetés megszűnése
- *Felelős adatvagyon-gazdálkodás*: lényege, hogy a nemzeti adatértéklánc közszféra oldali komponenseit jelentő közadatok információ-kinyerésre és továbbhasznosításra folyamatosan biztosítottak legyenek. Az államnak ehhez egyfajta „adatkincstár” szerepbe kell kerülnie, amely magában foglalja az adatkincsek ismeretét, volumenük növelését és kamatoztatását.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output*: a nemzeti adatvagyonkészletek bővülésének éves százalékos változása
- *output*: az évente felszámolt értéktelen nyilvántartások, törölt adatok mennyisége
- *output*: az adatpolitikai szakterületen megvalósult fejlesztések, beruházások éves összege

- *Bizalom és biztonság erősítése:* lényege a nemzeti adatvagyon értékének „felminősítése”, illetve piaci árfolyamának javítása azáltal, hogy mind az elsődleges (állami), mind a másodlagos (államon túli) adathasznosítóknak nő a bizalma a nemzeti adatkincsek iránt. Ehhez növelni kell az adatok minőségét és hitelességét, illetve csökkenteni kell az adatokkal való visszaélés mindennemű lehetőségét. A sarkalatos cél teljesülése fontos adatpiaci ösztönző.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output:* a közhiteles adatbázisok számának éves változása
- *output:* a megtisztított és auditált adatbázisok arányának éves változása a közsféra összes adatbázisán belül
- *output:* incidensek, megakadályozott visszaélések számának éves változása

b) A társadalmi és gazdasági célú adathasznosítás lehetőségeinek biztosítása:

- *Az adathasznosítás koordinálása:* a sarkalatos cél lényege a társadalmi és gazdasági oldalon történő közadat-felhasználás lehetőségeinek megteremtése érdekében a szükséges feladatok megszervezése, a napi teendők koordinálása - mind a magánszféra és a közsféra együttműködésének erősítése érdekében, mind a közszférán belüli egyes intézmények közötti együttműködés javítása érdekében.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output:* koordinatív szerv/testület rendszeres működése
- *output:* együttműködő, partnerszervezetek számának éves változása (külön-külön állami és nem állami oldalon)
- *eredmény:* a Kormány által elfogadott intézkedési tervben meghatározott határidők tartása

- *Az adatszolgáltatás egységesítése:* lényege a társadalmi és gazdasági szereplők felé történő adatátadás és a másodlagos adathasznosítás folyamatainak standardizálása, valamint a minőségi szempontok érvényesítéséhez szükséges jogi, eljárási, infrastrukturális és műszaki-technikai feltételek megteremtése. A sarkalatos cél jelentősége a közszférán túlra irányuló adatcserék akadálymentesítésében és a bürokratikus gátak felszámolásában van.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output:* egységes Nemzeti Téradat-infrastruktúra (NTI)
- *eredmény:* a különböző célú adatigényléseket kezelni képes eljárási rendszerek, rezsimek világos és egyértelmű kialakulása a közsféra szervezeteinél
- *eredmény:* publikált adatok formátumainak egységesülése, a jelenlegi 1-2 csillagos minőségi szint 3-4 csillagosra fejlődése

- *Kínálat megteremtése:* lényege a nemzeti adat-ökoszisztéma középpontjában álló hazai adatpiac kínálati oldalának felállítása, az adatpiaci szolgáltatási és kereskedelmi felületek kialakítása, továbbá az „adatkirakat” feltöltése a

felhasználók számára értéket képviselő közsféra-információkkal. A sarkalatos cél megvalósításához kapcsolódóan fontos a meglévő adatkincsek „termékesítése”, valamint standard (minimum) szolgáltatási szintek bevezetése annak érdekében, hogy a másodlagos hasznosítók minimális minőségi igényeket érvényesíthessenek az adatszolgáltatókkal szemben.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output*: minden ma ismert igényt kielégíteni képes közadatportál létrehozása
 - *output*: a publikált adatkörök számának éves változása
 - *output*: a publikált közadatok mennyiségének éves változása
 - *eredmény*: a közadatportálra rendszeresen adatot szolgáltató intézmények számának éves változása
 - *eredmény*: a közadat-újrahasznosítási megállapodások számának éves változása
- *Kereslet megteremtése*: lényege a nemzeti adatipar vállalkezási oldalának megerősítése és az adatpiac keresleti oldalának felépítése. A sarkalatos cél teljesítése érdekében különösen fontos hangsúlyt fektetni az üzleti szereplőkkel (vállalkozásokkal, kamarákkal és más érdekképviselői szervezetekkel) megvalósuló, folyamatos és kiterjedt kommunikációra, a piaci szereplők különböző kedvezményekkel való ösztönzésére, támogatására, valamint a fejlesztési célú projektgenerálásra és a legkülönbözőbb adathasznosítási területeken végzett innovációs célú kutatásokra.

A sarkalatos cél indikátorai:

- *output*: szakmai események, rendezvények, célba juttatott információs tartalmak száma
- *output*: adatipari beruházások éves összege
- *output*: adatiparhoz köthető fejlesztési projektek számának változása
- *eredmény*: az adatiparhoz köthető munkahelyek száma
- *eredmény*: adatpiac volumenének éves változása (Mrd Ft-ban)

4.2.4. Specifikus célok és intézkedések rendszere

Tudatosság növelése:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Az adatvagyon és a lehetőségek megismerése	Nemzeti adatvagyon-kataszter létrehozása és folyamatos vezetése
2. A nemzeti adat-ökoszisztéma megismerése	Nemzetközi megoldások kutatása, elemzése A magyar adat-ökoszisztéma kutatása, jelenségek leírása, összefüggések feltárása

3. A fontosabb intézményi szereplők ismereteinek fejlesztése	A nemzeti adat-ökoszisztémában kulcsszereplő intézmények alkalmazottainak képzése
4. Szereplők közötti kommunikáció fejlesztése	Tájékoztató, bevonó, tudatosságot növelő rendezvények, fórumok szervezése

Funkcionális és intézményi feladatmegosztás:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Gyártó, adat-előállító funkciók megkülönböztetése és megerősítése	Az adat-előállítás megfinanszírozása közvetlenül az adatgyártóknál
2. Adatfelhasználás megkönnyítése, interoperabilitás	A díjfizetési rendszer felülvizsgálata, javaslattétel az egységesítésére
3. Szolgáltató funkciók kiépítése	Az adatkezelési folyamat műszaki jellegű szabványosítása a közsférában
	Közös, ill. közösen elérhető adattároló felületek kialakítása

Felelős adatvagyon-gazdálkodás:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Értéktelen adatok selejtezése, adatszemetek felszámolása	A felesleges, párhuzamos vagy egyéb okból rossz adatbázisok felszámolása
2. Adatvagyon gyarapítása, megújítása	Adatfrissítés, az adatvagyon volumenének növelése
3. Gazdaságosabb, hatékonyabb adat-előállítás és adathasznosítás	Az elsődleges adathasznosításban részt vevő szervezetek közötti új munkamegosztás kialakítása
4. Értéknövelő fejlesztések támogatása	Az elsődleges (közcélú) adathasznosítással kapcsolatos innovációs célú kutatások és fejlesztések támogatása

Bizalom és biztonság erősítése:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Közhitelesség és adatminőség összekapcsolása és javítása	A közsféra nyilvántartásainak közhitelességi szempontú átvilágítása, felülvizsgálata
	Adattisztítás, adatminőség javítása
2. Az adatvagyon védelmének erősítése	Az adatinfrastruktúra fizikai védelmének megerősítése
	Közfeladatot ellátó szervezeteknél az adatbázis-védelem fejlesztése

Az adathasznosítás koordinálása:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Szervezetek közötti koordináció megteremtése	A nemzeti adatpolitikáért és a nemzeti adatvagyon hasznosításáért felelős személy és szervezet kijelölése (megfontolható szankciók beépítésének lehetősége is az egységes végrehajtás érdekében)
	A nemzeti adatpolitikai Fehér könyvben, valamint az ez alapján elkészülő kormányzati intézkedési tervben foglalt végrehajtását koordináló, nyomon követő tárcaközi testület felállítása és folyamatos működtetése (célszerű a koordináció az OGP-akciótervek végrehajtásával is)
2. Szervezeteken belüli koordináció erősítése	A nemzeti adat-ökoszisztémában részt vevő intézményi körben az adatpolitikáért és az adatvagyon hasznosításáért felelős személyek kijelölése

Az adatszolgáltatás egységesítése:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Adatszolgáltatási esetenként a rezsimek egységesítése	Központi szabályozás kialakítása a különböző célú adatszolgáltatások (eljárások, rezsimek) egységesítése érdekében
2. Szervezeti eljárások és dokumentumok egységesítése	Szervezeti szintű szabályozások egységes rendszerének kialakítása a különböző célú adatszolgáltatások (eljárások, rezsimek) egységesítése érdekében (szabályzatok, szerződések, ÁSZF-ek, template-ek)
3. Adatformátumok és adathozzáférési felületek egységesítése	Interoperabilitási sztenderdek kidolgozása és bevezetése
	A közzsféra adatrendszereinek interoperabilitási szempontú fejlesztése
4. Nemzeti Téradat-infrastruktúra (NTI) létrehozása	egy olyan adatinfrastruktúra (NTI) létrehozása, mely a térbeli adatok és metaadataik, a felhasználók és eszközök együttes kerethálózatával valósul meg, és amely az egyes összetevőket és szereplőket interaktívan összeköti a térbeli adatok felhasználásának hatékony és rugalmas elérése érdekében

Kínálat megteremtése:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. A szervezetek érdekeltté tétele az adatszolgáltatásban	Az adatszolgáltató közfeladatot ellátó szervezetek ösztönzése, motiválása, jutalmazása a publikált közzsféra-információk körének és volumenének növelése érdekében
2. Meglévő adatok nyílt elérésnek biztosítása	Nyílt közadatportál létrehozása, leíró adatokkal és adatkészletekkel való feltöltése és folyamatos üzemeltetése
3. Ingyenes hozzáférés főszabály szerinti biztosítása	Az adat-előállítás megfinanszírozása az adatgyártásra specializált szervezeteknél
4. Minőségi kiegészítő szolgáltatások nyújtása	Az elérhető közadatok rendszeres és meghatározott minőségi kritériumoknak megfelelő szolgáltatása érdekében

	szolgáltatási szintek megállapítása, SLA alapú szolgáltatási modellek és szerződésrendszerek kialakítása
--	--

Kereslet megteremtése:

A sarkalatos cél alatt az alábbi specifikus célok és intézkedések önálló beavatkozási területet alkotnak:

Specifikus célok	Intézkedések
1. Kommunikáció, a szereplők tájékoztatása a lehetőségekről	Alapvetően az informatikai vállalkozásokat célzó kommunikációs kampány megtervezése és megvalósítása
	Rendszeres szakmai fórumok és konferenciák rendszerének felépítése, ahol a nemzeti adat-ökoszisztéma kulcsszereplőinek lehetősége nyílik az egymással való találkozásra és a rendszeres információcserére
2. Vállalkozásösztönzés, vállalkozásfejlesztés	Kedvezmények, illetve kedvező adózási környezet biztosításával adatipari vállalkozások létrehozásának, inkubálásának támogatása
3. Projektgenerálás, fejlesztés-innováció	Fejlesztéspolitikai eszközök biztosítása adatipari innovációs célú fejlesztések és kutatások támogatásához

4.3. További intézkedések

A továbbiakban a legfontosabb feladatot a Fehér könyv részletes szakmai és közigazgatási egyeztetése jelenti, mellyel párhuzamosan meg kell kezdeni a tervezet társadalmi vitára bocsátását a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően.

A Fehér könyvben megfogalmazott javaslatok szakmai és politikai támogathatósága, valamint sikeres társadalmi vitája esetén a Fehér könyvet egy operatív stratégiai tervdokumentum kidolgozása kell, hogy kövesse, amelynek előkészületeibe a megvalósításban érintett szervezeteket a lehető legnagyobb mértékben szükséges bevonni.

Amennyiben Magyarország Kormányának egy, a fentiek szerinti - tovább kibontott feladatokat, felelősöket, határidőket és erőforrásokat is a célokhoz rendelő - Nemzeti Adatvagyon-hasznosítási Programról szóló előterjesztést sikerülne elfogadnia rövid időn

belül, úgy jó esély van arra, hogy Magyarország 2020-ig ne csak formailag, hanem tartalmilag is és meggyőződéssel teljesítse valamennyi olyan kötelezettségét, amelyet a nemzeti adatvagyon társadalmi és gazdasági célú hasznosítása érdekében vállalt.