

# Közzadatok és nyilvános adatbázisok: a hozzáférés kérdései

**K**özhelyserű megállapítás, hogy a közinformációkhoz való hozzáférés a demokratikus jogállamok alkotmányos alapjoga, a demokrácia egyik alappillére, az uralkodó politikai rendszerek és szövetségeseik elszámoltathatóságának sarkalatos eszköze, számos további információs jog érvényesíthetőségének előfeltétele, a nyilvánosság záloga, a tájékozott döntéshozatal megalapozója, a közügyekben való állampolgári részvétel serkentője, a szabad média táptalaja – és még sorolhatnánk. Talán legemelkedettebb, és egyben szakszerű elnevezése az *információs szabadság*, angol elnevezéssel Freedom of Information (FOI), gyakran így, nagybetűvel írva. Röviden azt jelenti, hogy mindenki szabadon hozzáférhet a közzsféra információihoz, és ezt a jogát csak szűk körben, törvény korlátozhatja.

Mégis, ennek az alapértéknek és számos országban tételes jognak<sup>1</sup> az érvényesíthetősége folyamatos politikai, üzleti és civil érdekütközések színtere, jogviták tárgya, gyakorlati problémák felvetője. Ennek egyrészt az az oka, hogy változnak a közügyek menedzselésének és információgazdálkodásának keretei, és vele együtt változnak a potenciális felhasználók igényei és információs szükségletei, így az információs szabadság nem tekinthető egy kívánatos *állapotnak*, amit el lehet érni és meg lehet őrizni, sokkal inkább egy *folyamatnak*, amelynek mindig követnie kell a változásokat, vagy akár elébe kell mennie a várható változásoknak. Közelebről, oka ennek a helyzetnek az információs szabadság gyakorlati érvényesíthetőségének kereteit meghatározó politikusok hozzáállása is, amit David Flaherty, Brit Columbia (Kanada) korábbi adatvédelmi és információs szabadság-biztosa<sup>2</sup> egyszer így fogalmazott meg, igen találóan: a politikusok egyenesen imádják az információs szabadságot, *mielőtt és miután* hatalmon vannak. Nem utolsó sorban oka pe-

<sup>1</sup> 2014. szeptemberében Paraguay a világ századik országaként iktatta törvénybe az információs szabadság jogát, és azóta is csatlakoztak újabb országok a közinformációk hozzáférhetőségének jogát garantáló országok táborához. Megjegyzendő, hogy nemcsak hagyományos demokráciák vagy autoritárius politikai rendszereiktől nemrég megszabadult rendszerváltó országok vannak ebben a táborban, hanem fejlődő országok is, amelyek a korrupció visszaszorítását, politikai és társadalmi rendszerük demokratizálását remélik a jóléti országok információs jogának implementálásától.

<sup>2</sup> Flaherty 1997-ben, amikor még Magyarország a rendszerváltó országok éllovasának számított az információs jogok elismerése és érvényesítése terén, itteni látogatása után követendő példaként állította Magyarországot a kanadai törvényhozók elé, magyarul lásd Majtrényi (1998:424-425.), <http://abi.atlatsz.hu/index201.php?menu=beszamolok/1997/F/6>

dig az információs és kommunikációs technológiák fejlődése, amely önmagában is átalakítja a közinformációk keletkezésének, rögzítésének, elemzésének és felhasználásának közegét, az egyre inkább információ-alapú hatalomgyakorlás erőviszonyait, és egyúttal szétfeszíti a korábbi információs viszonyokra alkotott fogalomrendszer és jog kereteit. Ma egy számítógépes adatállomány vagy „adatbázis”<sup>3</sup> esetében nem mindig könnyű feladat meghatározni a közadat-hozzáférési jog alapján, hogy voltaképpen mi is a hozzáférés konkrét tárgya, és mire vonatkozik a hozzáférés joga.

## Közinformáció, közadat

A „közinformáció” kifejezés a laikusok számára azt sugallhatja, hogy valamiféle közös jószágról, mindenki által szabadon használható és művelhető területről van szó. A digitális bennszülöttek generációja számára az internet maga is ilyen közös jószágnak tűnik a rajta fellelhető információkkal együtt (és eközben sokukban nem tudatosul, hogy a hálózati világ információháztartása amúgy kőkemény üzleti modelleken alapul, amely mellesleg lehetőséget ad társadalmilag előnyös nonprofit tevékenységek végzésére is). Az információs társadalomban vagy tudástársadalomban – ahogy a jelenkor teoretikusai szívesen jellemzik a posztindusztriális korszakot – különösen népszerűek az offline világ közös használatú javainak metaforáit alkalmazó kifejezések, mint a „szellemi közjavak”,<sup>4</sup> a „digitális közjavak” vagy a „creative commons.”<sup>5</sup> Hozzátehetjük: vannak olyan, a társadalom alapvető értékeit kifejező közjavak is, amelyek nem csupán közös használatú és használati értékű, nem-vetélkedő „jószágok,” amelyek használatából senki sem zárható ki (mint amilyen például a friss levegő vagy a nemzetvédelem), hanem maga a „közjó” (public goods). Ha pedig kiterjesztjük a közjó értelmét a szabad, demokratikus társadalmak olyan alapértékeire, amelyek e társadalmak elidegeníthetetlen lényegét alkotják – ahogy Loader és Walker (2007, és másutt) javasolja – a *constitutive public goods* vagy „alkotó közjó” fogalmához jutunk.<sup>6</sup> Az információs szabadság szószólói hajlamosak a közinformációkhoz való szabad hozzáférést is ilyen alkotó közjónak tekinteni a nyugati demokratikus társadalmakban.

Az azonban a laikusok számára is nyilvánvaló, hogy a nyilvánosság ténye nem elegendő kritérium a közinformáció vagy közadat minősítéshez: nyilvánossá válhatnak magántulajdonú adatok, személyes adatok, jogellenesen nyilvánosságra hozott adatok, vagy a sokat vitatott szerzői és szomszédos jogok által védett adatok is – ezek nyilvánossága nem minősíthető a közjó részének.

<sup>3</sup> Felhasználói szemszögből adatbázison strukturált adatok összetartozó együttesét értjük, amelyeket külföldi szempontok szerint lehet kiválogatni, összefüggéseiket feltárni, és amelyek állománya jellemzően folyamatosan változó: elavult vagy hibás adatokat törölnek, javítanak, újabbakat felvesznek – következésképpen egy adatbázisnak meghatározhatatlanul nagy számú állapota van. Az adatbázisnak nemcsak numerikus adatok, nevek, címek vagy tárgyszavak, hanem akár teljes dokumentumok, képek, hang- és videofájlok is képezhetik az alapelemeit.

<sup>4</sup> A szellemi közjavak, vagy rokon értelemben a digitális közjavak legismertebb példái a nyílt forráskódú szoftverek, vagy a közösségi előállítású tartalmak, mint a Wikipedia, lásd Ferge (2007), Rátai (2008).

<sup>5</sup> A „kreatív közjavak” vagy korábbi, kissé földhözragadt fordításban „kreatív közlegetők” koncepció lényege, hogy a szerzők szabályozott formában és meghatározott kategóriákban eleve lemondhatnak jogaik egy részéről, és ezzel felszabadíthatják alkotásaik felhasználhatóságát (<http://creativecommons.org/>). Magyarország 2005-ben csatlakozott hivatalosan a Creative Commons rendszerhez.

<sup>6</sup> Reziliencia-tárgyú tanulmányukban lásd erről Raab, Jones és Székely (2015) okfejtését.

Mi tehát akkor a közinformáció, vagy – amennyiben rögzített, strukturált és visszakereshető információról van szó – a közadat? A magyar jog 1992 óta<sup>7</sup> azokat az adatokat, amelyek kezelésének főszabálya a nyilvánosság és bárki számára való hozzáférhetőség, *közérdekű adatoknak* hívja. A jelenleg hatályos törvény<sup>8</sup> szerint közérdekű adat a „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 információ vagy ismeret.” Az adatok másik – a fenti definícióban is hivatkozott – alapkategóriája, amelyet ugyancsak az 1992-es adatvédelmi törvény definiált először, a *személyes adat*. Lényegét tekintve ez nem más, mint minden, az érintett személlyel kapcsolatba hozható adat, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.

A közérdekű adatok kezelésének főszabálya a nyilvánosság, a személyes adatoké pedig az önrendelkezés. A két főszabály jól kifejezi az állam-állampolgár, általánosságban a magán-köz dichotómiát, közelebbről a demokratikus jogállamok azon alapkövetelményét, hogy az állam legyen átlátható és elszámoltatható (kivéve, ha valamely speciális törvény indokolja a titkosságot), az állampolgár pedig legyen átlátszatlan, kivéve, ha ő maga teszi magát részben átláthatóvá (vagy valamely speciális törvény indokolja az átláthatóvá tételét). Ezt az utóbbi jogot – vagyis azt, hogy alapvetően mindenki maga dönthet az adatai sorsáról – nevezi a magyar jog, német mintára, információs önrendelkezésnek. Noha a két alapkategória dichotómiája ma is érvényes, számos más kivétel és egymást részben átfedő speciális információ- és adattípus létezik, amelyeket a jog különböző ágai próbálnak több-kevesebb sikerrel összehangolni, például statisztikai adat, „nyilvános adat,” nevesített titokfajták (üzleti, orvosi, adó- stb. titok), környezeti adat stb.<sup>9</sup>

Más okokból is finomítani kellett a kétpólusú személyes adat/közérdekű adat koncepciót. Az korábban is világos volt, hogy a közfeladatot ellátók vagy közszereplők e tevékenységével összefüggő adatok, ugyan definíció szerint személyes adatok, mégis kezelésükre nem az önrendelkezés, hanem a nyilvánosság főszabálya vonatkozik. Ezt erősítendő, a jog létrehozta a *közérdekű nyilvános adat* kategóriáját. Eszerint közérdekű nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.<sup>10</sup> Amint látható, ez a kategória nemcsak személyes adatokra, hanem bármilyen más adatra is vonatkoztatható. A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény pedig a „nemzeti adatvagyon” kategóriáról rendelkezik, ami a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége.<sup>11</sup>

A jognak szabályoznia kellett a korszerű adatállományok, adatbázisok hozzáférhetőségének kérdését is. Az adatbázis, mint fogalom már az 1980-as évek végén előfordult a magyar jogban, és elterjedése a rendszerváltás utáni évek jogalkotásában sem a nyilván-

<sup>7</sup> Ekkor született a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, röviden „adatvédelmi törvény”, Avtv. A rövid elnevezése sokakat megrévsztett, akik úgy vélték, hogy Magyarországon nincs is információszabadság-törvény.

<sup>8</sup> Az információs önrendelkezésről és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), amely a korábbi törvény hatályon kívül helyezésével vált irányadóvá.

<sup>9</sup> Összefüggéseikről lásd bővebben Majtényi (2006).

<sup>10</sup> Infotv. 3. § 6. pontja.

<sup>11</sup> 2010. évi CLVII. törvény 1. § 1. pontja.

nos hozzáférés szabályaival volt összefüggésben (lásd statisztikai törvény,<sup>12</sup> nyilvántartási törvény,<sup>13</sup> döntéselőkészítési adatokról szóló törvény<sup>14</sup>). Az adatbázisok nyilvános elérhetőségéről először a közművelődési törvény<sup>15</sup> és a közbeszerzési törvény<sup>16</sup> rendelkezései voltak jelentősek, de az igazi áttörést két nemzetközi jogi dokumentum implementálása, illetve egy hazai kidolgozású törvény elfogadása jelentette. Az első csoportba tartozik a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, ún. Aarhus-i Egyezmény kihirdetése, amely előírja: „Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy a környezeti információk egyre inkább rendelkezésre álljanak olyan elektronikus adatbázisokban, amelyek a nyilvánosság számára a nyilvános telekommunikációs hálózaton keresztül könnyen hozzáférhetők,” valamint hogy a rendszer „egy strukturált, számítógépes és a nyilvánosság számára hozzáférhető adatbázison alapul, mely adatbázist egy egyszerűsített beszámolási rendszer táplál.”<sup>17</sup> Még jelentősebb e tekintetben a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény (Közadat tv.), amely az Európai Unió tagállamai számára kötelezően implementálandó irányelv magyar megfelelője.<sup>18</sup> Ehhez egyrészt meg kellett teremteni a „közadat” definícióját („az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat”<sup>19</sup>); másrészt pedig ki kellett terjeszteni a hozzáférés szabályait a korszerű adatállományokra is: eszerint a közadat újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátása „a közadathoz az igénylő részére biztosított olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi az igényelt közadat újrahasznosítását az igénylő számára, ideértve különösen a közadat adathordozón vagy elektronikus úton történő egyszeri vagy rendszeres átadását, a közadatot tartalmazó adatbázishoz történő közvetlen hozzáférés biztosítását...”<sup>20</sup>

A legjelentősebb fejlemény a jogalkotási vonulatban a 2005-ben hatályba lépett elektronikus információszabadság törvény (Eitv.),<sup>21</sup> amelynek előkészítésében, koncepciójának kidolgozásában széleskörű szakmai egyeztetés zajlott, nem-kormányzati szereplők érdemi bevonásával.<sup>22</sup> Ugyan a törvény azóta beolvadt az Infotv.-be és így megszűnt önálló jogszabályként funkcionálni, legfontosabb rendelkezései ma is érvényesek.<sup>23</sup> Három fő területen rendelkezik a közinformációk megismerését elősegítő, korábban nem létező eszközök és szolgáltatások létrehozásáról: a közérdekű adatok kötelező internetes közzététele (beleértve a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatterjesztő rendszer kiépítését), a jogszabályok és a jogszabályalkotás nyilvánossága (beleértve a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteményének létrehozását) és a

<sup>12</sup> 1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról.

<sup>13</sup> 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról.

<sup>14</sup> 2007. évi CI. törvény a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról.

<sup>15</sup> 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.

<sup>16</sup> 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről.

<sup>17</sup> 2001. évi LXXXI. törvény 5. Cikk 3. és 9. pontjai.

<sup>18</sup> 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról.

<sup>19</sup> Közadat tv. 4. § 2. pontja. – A törvény 2015. júliusi módosítása külön definiálja a „kulturális közadat” fogalmát is, amely átfedésben van több létező adatkategóriával is.

<sup>20</sup> Közadat tv. 4. § 5. pontja.

<sup>21</sup> 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról.

<sup>22</sup> Részletesebben lásd erről Majtényi et al. (2005).

<sup>23</sup> Lásd az Infotv. 33–37/B. paragrafusait és 1. mellékletét.

bíróági határozatok nyilvánossága (beleértve a bírósági határozatok elektronikus gyűjteményének felállítását). Noha az Eitv. mindhárom fő rendelkezése adatbázis felállítását és internetes elérhetőségét írja elő,<sup>24</sup> voltaképpen célja az *egyedi* adatok, illetve dokumentumok internetes hozzáférhetőségének elősegítése az adatbázisok felállítása és működtetése révén. (Ezzel egyébként voltaképpen megsérti a technológiasemlegesség elvét, de ezt azzal magyarázza, hogy jelenleg az internetes honlapok használata olyan sajátos és kiemelt módja a polgárok tájékozódásának, hogy ez indokolja külön szabályozását.<sup>25</sup>)

Az Eitv. hatályba lépése mégis a vártnál kisebb érdeklődést eredményezett, elsősorban a sajtó részéről,<sup>26</sup> azonban az évek során a jogszabálykereső, a bírósági határozatok tára, sőt az egységes közadatkereső is, minden korlátja ellenére, elfoglalta helyét az érdeklődő polgárok és szakemberek információszerzési spektrumában.

Ehhez képest a szerzői jogi törvény (Sztj.)<sup>27</sup> más oldalról szabályozza az adatbázisok felhasználhatóságát, és ebben ugyancsak egy európai uniós irányelv<sup>28</sup> implementálása tükröződik. Az „adatbázis-jog” – fontos hangsúlyozni – nem az adatbázisokban tárolt és rendszerezett adatok és dokumentumok felhasználhatóságát szabályozza, nem is az adatbázis összeállítójának, mint gyűjteményes mű létrehozójának szerzői jogait védi, hanem az adatbázisok készítőinek ad jogokat, amivel elismeri „a homlok verítékét,” vagyis azt a ráfordítást, amit a készítők az adatbázis kifejlesztésére használtak. Az adatbázis egészét (beleértve a működtető logikát) vagy tartalmának jelentős részét lemásolni és újrahasonosítani csak az előállító engedélyével és feltételeivel lehet. Az újrahasonosítás ismert esete az ún. deep linking, ami azt jelenti, hogy egy internetes portál egyik ablakában egy másik weboldalon nyilvánosságra hozott anyag (például szerkesztett hírek vagy egy adatbázis) jelenik meg, azt a látszatot keltve, hogy az a portál üzemeltetőjének terméke. Ezt a gyakorlatot egyébként a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének etikai kódexe kifejezetten tiltja (MTE, 2009:5.6 pont)

Látható, hogy a jog koncepciója és fogalomrendszere az iratközpontú megközelítéstől elmozdult az adatközpontú megközelítés felé,<sup>29</sup> bár sok szempont indokolja az iratközpontú szabályozás fenntartását is. Az is látható, hogy számos jogszabály rendelkezik megengedő vagy korlátozó módon az információk hozzáférhetőségéről. Ehhez képest megtevesztő, hogy a laikus felhasználó szemszögéből az interneten „minden” fent van és gyakorlatilag szabadon elérhető – sőt, a sokat vitatott online szerzői jogok területén kifejezetten etikátlan stratégiának minősíthetjük azt, hogy egyfelől ingyenes eszközöket kínálunk a tartalmak könnyű letöltésére, megosztására, remixelésére, majd pedig elítéljük a

<sup>24</sup> A jogszabályokat a magyarorszag.hu kormányportál jogszabálykeresőjén, illetve közvetlenül a Nemzeti Jogszabálytár honlapján (www.njt.hu) lehet lekérdezni, a bírósági határozatokat a bírósági portál szolgáltatásaként (<http://birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara>), a közérdekű adatokat pedig az egységes közadatkereső honlapján (www.kozadat.hu).

<sup>25</sup> A technológiasemlegesség részbeni fenntartását célozza ugyanakkor az, hogy közérdekűadat-kérést nem lehet elutasítani azzal az indokkal, hogy a kért adat „fent van a honlapon.”

<sup>26</sup> Ennek egyik oka lehet az újságírás azon sajátossága, hogy a bárki számára rendelkezésre álló információknak kisebb az értéke a médiában, mint a személyes kapcsolatok révén kiszivárogtatott (még ha kevésbé megbízható, de privilegizált módon megszerzett) információknak.

<sup>27</sup> 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról.

<sup>28</sup> „Szerzői és szomszédos jogok az információs társadalomban” (Európai Unió, 2001).

<sup>29</sup> Ennek példája a titokvédelmi szabályozás, ahol a pecsétet ugyan az iratra kell tenni, de a titkosítás tárgya nem az irat, hanem az iratban lévő adat; vagy példa lehet a levéltári szabályozás, amely iratokról (köziratokról) rendelkezik, de az iratok kutathatósága nagymértékben az adattartalmuktól függ.

használóikat, mint a szellemi javak tolvajait. Lessig meg is mondta: Code is law, vagyis a mai világban a kód a törvény – nem az számít, hogy mit mondanak a jogászok, hanem az, hogy mit kódolnak a rendszerekbe az informatikusok (Lessig, 1999).

## Az ingyenesség kérdése

A felhasználók többségét azonban nem érdeklik a jogszabályi rendelkezések vagy a jogdogmatikai megfontolások, sem pedig a belekódolt üzleti és politikai érdekek, inkább az érdekli őket, hogy kell-e fizetni az adatért vagy az adatállományért.

A közinformációk (konkrétan, a közérdekű adatok, a közadatok, vagy a nemzeti adatvagyon) ingyenessége tekintetében két klasszikus érv csap össze. Az egyik szerint az adatokat előállító és kezelő szervezeteket mi, adófizetők tartjuk fenn, és közfeladatot látnak el – miért fizessünk akkor még egyszer az adatért? A szervezetek ellenérve viszont az, hogy ha a polgárok kéréseit kell kiszolgálniuk, akkor ez elvonja az erőforrásaikat a közszolgáltatától, tehát fizessen ezért a polgár.

Az állam mintegy arra kényszeríti közfeladatot ellátó szerveit, hogy „üzleteljenek,” vagyis hogy pénzt kérjenek még az alapfeladataik körébe tartozó szolgáltatásaikért is, mivel az állami költségvetésük még a működtetésükre sem elegendő, a fejlesztésről nem is beszélve. Az információs szabadság alkotmányos értéke és törvényi előírásai rendre veszítenek a közfeladatot ellátó szervek lobbistái és az őket támogató pénzügyi kormányzat szövetségével szemben. Az olykor elriasztó mértékű díjak mellett a szakmai szóbeszédben fel-felbukkantak olyan – meg nem erősített – feltételezések, hogy például a KSH a népszámlálási alapadatait csak olyan leválogatásban hajlandó átadni a közvéleménykutatóknak, amiből azok nem tudnak kellően részletes elemzéseket végezni, mert ezzel „riválisai lennének az állami statisztikáknak.”

Azt természetesen senki sem várja el a közfeladatot ellátó szervektől, hogyha alapfeladataikon túlmenően hozzáadott értéket hoznak létre, például a KSH a népszámlálás adatainak elemzéséből kiadványokat publikál, akkor ezeket a kiadványokat ingyenesen osztogassa. A vita az alapfeladaton, illetve az adat előkeresésének és átadásának, másolásának költségein folyik.

Ehhez az állapothoz képest új helyzetet jelentett a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló uniós irányelv kötelező átültetése a hazai jogba. Az irányelv<sup>30</sup> ugyanis az uniós információs piac fejlesztését célozza, és ennek érdekében díj szedését, sőt egy „ésszerű nyereséghányad” érvényesítését is megengedi a közfeladatot ellátó szervezeteknek. Ugyan az Infotv. és a Közadat tv. legújabb, 2015. júliusi módosítása<sup>31</sup> szerint a közfeladatot ellátó szervezetek nem nyilatkozathatják az adatigénylőt újrhasználási szándékáról, és el is tekinthetnek a díj szedésétől, a gyakorlatban a hatályos irányelv és a módosított magyar törvény voltaképpen széles körben legalizálja az adatkiadás díjait. Azt láthatjuk, hogy egy információs alapjog, amely bárki számára ingyenes (csak a másolás díját felszámító) hozzáférést nyújtott a közérdekű adatokhoz, ütközik egy piaci szemléletű szabályozással, és az ütközet kimenetele a jelenlegi igazgatási környezetben nem kétséges...

<sup>30</sup> 2003/98/EK (Európai Unió, 2003).

<sup>31</sup> A sok kritikus hangvételű sajtóbeszámoló közül lásd például [http://index.hu/belfold/2015/06/26/itt\\_az\\_uj\\_sarc\\_az\\_allam\\_az\\_adatigenylore\\_terheli\\_a\\_koltségeket/](http://index.hu/belfold/2015/06/26/itt_az_uj_sarc_az_allam_az_adatigenylore_terheli_a_koltségeket/) vagy [http://hvg.hu/itthon/20150713\\_Ader\\_alairta\\_akadalyozzak\\_a\\_kozerdeku\\_ada](http://hvg.hu/itthon/20150713_Ader_alairta_akadalyozzak_a_kozerdeku_ada)

Az egységes uniós információs piac kialakítására és az Unió versenyképességének növelésére irányuló kezdeményezéseknek egyébként van nem-piaci szemléletű hozadéka is: a nyílt hozzáférésű adatok EU-portálja (<https://open-data.europa.eu/hu/data>) egyablakos hozzáférést biztosít az Európai Unió intézményei, ügynökségei és egyéb szervei által létrehozott és folyamatosan bővített adatkészletek széles köréhez. Az adatportál nemcsak „a nyílt hozzáférésű adatokra vonatkozó európai uniós stratégia kulcsfontosságú eleme,” hanem egyúttal ingyenes hozzáférést nyújt az adatokhoz és nem vizsgálja felhasználásuk célját.

## Közzététel-hozzáférést segítő technológiák és alkalmazások

A technológia demokratizálódása (vagyis az, hogy mindenkinek lehet okostelefonja), nem egyenlő az információs hatalom demokratizálódásával (vagyis például azzal, hogy hozzáfér-e az okostelefonjával a közinformációkhoz, adatbázisokhoz). Kézenfekvő tehát, hogy az adatkezelési technológia fejlődésével – a közzététel-kezelő szervezetek informatikai és információmenedzselési fejlesztéseivel párhuzamosan – a felhasználóknak is új eszközökre, alkalmazásokra van szükségük a közinformációk eléréséhez.

Mint említettük, a hagyományos információs szabadság fogalmi keretei között nehéz értelmezni az adatbázisokat, az elektronikus információs szabadság törvényi előírásai pedig, bár adatbázisok felállításáról rendelkeznek, végső soron egyedi adatok, adategyüttesek, dokumentumok elérhetőségét célozzák, ennek megfelelően a közzététel-hozzáférést segítő számítógépes alkalmazások egy része is egyedi kérések bonyolítását könnyíti meg.

Az Átlátszó.hu internetes oknyomozó, tényfeltáró portál ([www.atlatszo.hu](http://www.atlatszo.hu)) 2012-ben online közérdeklődés-igénylő szolgáltatást indított KiMitTud néven (<http://kimittud.atlatszo.hu/>). Az igénylők egy előre elkészített levélsablonba írhatják kérdésük lényegét, kereshetnek az adatgazdák között; a rendszer figyeli a válasz törvényes határidejének leteltét, válasz híján automatikusan újraküldi az adatigénylést, valamint közzéteszi a feltett kérdéseket és a válaszokat. 2015 júliusáig mintegy 5.200 adatigénylést kezelt a szolgáltatás és 4.704 adatgazda kapcsolati adatait tette elérhetővé.<sup>32</sup> Az Átlátszó, tizenkilenc további országban működő testvér-szolgáltatásával közösen, az Alaveteli nevű, finn fejlesztésű, ingyenes és nyílt forráskódú, közzététel-kezelést segítő szoftvert használja ([www.alaveteli.org](http://www.alaveteli.org)). Számos előnye mellett a szoftver kritikájaként említhető, hogy ugyan az, hogy az egyéni adatigénylők mit kérdeznek és arra a hatóságok mit válaszolnak, maga is közérdeklődés, de az, hogy *ki* kérdezi, az nem – az Alaveteli rendszer azonban ezt is nyilvánosságra hozza. (A fejlesztők országában feltehetően kevésbé merül fel annak lehetősége, hogy csupán a közérdeklődés-kérései miatt valakit hátrány érhet, mint a rendszert alkalmazó egyes országokban.)

Más módon segíti a magyarországi közérdeklődés iránt érdeklődőket az Eitv. által előírt egységes közzététel-kezelő rendszer. Az elektronikus közzétételre kötelezett adatgazdáknak regisztrálniuk kell a [www.kozadattar.hu](http://www.kozadattar.hu) weboldalon, le kell tölteniük az ingyenes szoftvernek a saját rendszerükhöz illeszkedő nyelvű verzióját, majd pedig a közzétett közérdeklődés-kezelő adatok és dokumentumok leíró adatait (metaadatait) – például a dokumen-

<sup>32</sup> Összehasonlításképpen: a KiMitTud brit testvér-szolgáltatása, a WhatDoTheyKnow ([www.whatdotheyknow.com](http://www.whatdotheyknow.com)) 2015 júliusáig több mint 278 ezer közzététel-kérést menedzselt és 16.385 szervezet adatait teszi elérhetővé.

tum típusát, keletkezésének időpontját, pontos webcímét – be kell írniuk egy egyszerű táblázatba, amit aztán az internetre kötött rendszer automatikusan „learat”.<sup>33</sup> A polgárok a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) weboldalon tulajdonképpen ezek között a metaadatok között keresnek, és a találataik az adatgazda weboldalára viszik őket (Galambosi, 2008). A regisztrációs és adatfeltöltési feyelem serkentésében és ellenőrzésében sem a korábbi adatvédelmi biztosok, sem a jelenlegi hatóság nem jeleskedtek, ezért a rendszer adattartalma hiányos. Ezzel együtt nyilvánvaló az előnye az internetes keresőgépek találatáival szemben: amíg az általános keresők találatainak relevanciája, időszerűsége és megbízhatósága kérdéses, addig a közadatkereső ellenőrizhető adatokat szolgáltat, az adatgazdák felelősségével.

Természetesen magánszervezetek is nyilvánosságra hozhatnak adatokat, adatbázisokat, ahogy ez tömegesen történik is a weboldalakon. Az üzleti szektorban esetenként nehéz elkülöníteni a marketing célú és az „objektív” adatszolgáltatást (bár ez érvényes a kormányzati kommunikációra is): nemcsak az adat hitelessége számít, hanem teljessége, kontextusa is. Emellett a korrekt tájékoztatással közölt adatok sem értelmezhetők minden esetben a megfelelő szakértelem és jártasság híján lévő felhasználók számára, ezért létrejttek olyan civil szervezetek, amelyek közvetítő szerepet töltenek be az adatforrás és a felhasználó között, és mintegy emészthetővé teszik az információkat a laikus felhasználók számára. A közvetítő szervezetek között sajátos szerepet tölt be az amerikai National Security Archives, amely – meglehetősen ellenére – a polgárok képviselőjében az USA titkosított dokumentumainak visszaminősítéséért küzd az amerikai információszabadság-törvény alapján, és a felszabadított dokumentumokat nyilvánosságra hozza, kereshetővé teszi és jegyzetekkel látja el saját honlapján (<http://nsarchive.gwu.edu/>).

Teljesen más alapon működik a *Data.gov* honlap, amely az Egyesült Államok kormányhivatalainak adatállományait teszi elérhetővé (<http://www.data.gov/>). Nem egyedi adatokat vagy dokumentumokat lehet tehát itt lekérdezni, hanem adatállományokat, adatbázisokat, statisztikákat, és ehhez a laikus felhasználó vonzó vizuális eszközöket is kap, a fejlesztők pedig fejlesztő eszközöket, amelyek segítségével a honlapon elérhető adatokat beágyazhatják saját szolgáltatásaikba, alkalmazásaikba. A rendszerhez magánszervezetek is csatlakozhatnak, sőt más országbeli adatgazdák is.<sup>34</sup> Egy ilyen rendszer felállításához és működtetéséhez egységes metaadat-szabvány következetes alkalmazására van szükség, ami minden interoperábilis adatmegosztó rendszer alapvető feltétele.

## Ki mire használja az adatokat?

A közadatok és nyilvános adatbázisok hozzáférhetősége csak az első lépés a hasznosulásuk folyamatában. Az adatállományok magán, üzleti, politikai, katonai, titkosszolgálati vagy tudományos célú felhasználásának számtalan vetülete van, amelyek taglalására a terjedelmi korlátok e helyütt nem adnak módot. Csupán néhány fontosabbat megemlítve közülük, olyanokat, amelyek gyakran hiányoznak az elemzésekből:

A közinformációk hozzáférhetősége az információs hatalommegosztás egyik módja, vagyis a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik alapeleme; éppen ezért nem elfo-

<sup>33</sup> A közadatkereső technikai megoldása az Open Archives Initiative internetes tartalommegosztásra és archiválásra szolgáló szabványán alapul, ennek része a metaadatok aratása (harvesting), lásd <https://www.openarchives.org/>

<sup>34</sup> A *Data.gov* honlapon jelenleg mintegy 158 ezer adatállomány érhető el.



gadható az az érvelés egyes adatgazdák részéről, hogy azért nem adnak ki közérdekű adatokat és adatállományokat, mert az emberek „visszaélnék az adatokkal.”

A közadatokhoz nemcsak a polgároknak vagy a magánszektor szervezeteinek kell hozzáférniük, hanem maguknak a közfeladatot ellátó szervezeteknek is (ezt célozzák a döntéselőkészítési adatokról szóló törvény hivatalok közötti adatáramlást elősegítő rendelkezései is). Az azonosítható egyénekre vonatkozó nagy tömegű adat központi hozzáférhetősége és használata azonban az ún. aktuárius társadalom<sup>35</sup> víziójához vezet, ahol az egyéni és csoportszintű cselekvés (köztük a deviáns cselekedetek) okai már nem érdekesek, csupán bekövetkezésük statisztikai valószínűsége. Ezen alapul az „új büntetés-tan” koncepciója is,<sup>36</sup> amelyben a prevenció kiterjesztésével olyan cselekmények büntetése is lehetővé válik, amit az érintett el sem követett, csupán valószínűsíthető az elkövetése. Ez alapjaiban kérdőjelezi meg a demokratikus jogállami értékrendet, az ártatlanság vélelmét, vagy a kriminológia azon törekvését, hogy megismerje a bűncselekmények elkövetőinek indítékait, és hogy végül rehabilitálja és visszavezesse őket a társadalomba.

Hasonlóan ellentmondásos felhasználási lehetőségeket kínál napjaink divatos kifejezésével, a Big Data, vagyis a nagy adattömegek elemzése is, amennyiben az adatok azonosítható egyének viselkedésére, véleményére, megjósolható cselekedeteire vonatkoznak. A nagy adattömegek elemzése ennél fogva a társadalomtudományokban is új lehetőségeket, és egyúttal új kutatásaitikai kérdéseket vet fel a kutatások eredményeinek közvetlen üzleti és politikai visszacsatolásának lehetőségei miatt (dual use).<sup>37</sup>

Az adatbőség más oldalról is csábít a szakmailag, etikailag vitatható felhasználásra: általánosan elterjedt gyakorlat az interneten vagy más úton elérhető kvantitatív vizsgálatok „kimazsolázása,” vagyis az, hogy az adatokból az érdekeltek csak azokat hozzák nyilvánosságra, amelyek saját érdekeiket szolgálják, vagy saját nézeteiket támasztják alá. E megállapítások érvényességét természetesen csak akkor lehet cáfolni, ha mások is hozzáférnek az eredeti adatokhoz.<sup>38</sup>

A felhasználáshoz természetesen nem elég hozzáférni az adatokhoz, elemezni is kell tudni az adatállományokat, különösen a nagy adattömegeket. Azt mondhatjuk, hogy korábban az információs monopóliumok kialakítása, az információk elzárása adott privilégiumokat és hatalmi előnyt az információk birtokosainak, ma az adatelemzési lehetőségek birtoklása nyújtja ugyanezt, ami nemcsak tudást, hanem megfelelő szoftvereket és számítógépes kapacitást is igényel. Ez természetesen társulhat az információk elzárásával is; elég csak az Edward Snowden által nyilvánosságra hozott globális titkosszolgálati lehallgatásokra és adatelemzésekre gondolnunk.

35 Az aktuáriusok biztosításmatematikusok, akik a káresemények bekövetkeztének és költségeinek valószínűségeit számolják.

36 New Penology, klasszikus forrása Feeley és Simon tanulmánya (1992).

37 Lásd ezekről a kérdésekről Desewffy és Láng valamint Székely (2015) írásait a Replika c. folyóirat 92. számában, amely a Big Data társadalomtudományi vetületeinek szentel tematikus összeállítást.

38 Egy Európai Unió által támogatott nemzetközi kutatási projekt, a PRISMS keretében a kutatók mintegy 260 nyilvánosságra hozott közvéleménykutatás adatait vizsgálták a magánélet, a biztonság, a megfigyelés és a bizalom témakörében az 1985–2012 időszakból, és megállapították, hogy a kutatások megrendelői, végzői és publikálói között egyaránt jelentős számban vannak olyanok, akik – vélhetően szándékosan – nem közlik sem a nyers adatokat, sem a kutatás megítéléséhez szükséges metaadatokat (Watson és Wright, 2013). Egyébként az EU előírja, hogy az EU által támogatott kutatási projektek eredményeit nyilvánossá kell tenni, és ezek között vannak adatbázisok is, mint például a PRISMS által az EU 27 tagállamában végzett vizsgálat ([www.prismproject.eu](http://www.prismproject.eu)).

IRODALOM

- DESSEWFFY T. & LÁNG L. (2015): Big Data és a társadalomtudományok véletlen találkozása a műtőasztalon. *Replika*, No. 92.
- EURÓPAI UNIÓ (2001): Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:l26053>
- EURÓPAI UNIÓ (2003): Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzétételre vonatkozó információk további felhasználásáról (módosítva a 2013/37/EU irányelvvel). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=C ELEX:02003L0098-20130717>
- FEELEY, M. M. & SIMON, J. (1992): The New Penology. Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications. *Criminology* 30(4), pp. 449–474. <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1717&context=fa cpubs>
- FERGE S. (2007): Digitális közjavak. *Eszmélet*, No. 75. [http://eszmelet.hu/ferge\\_sandor-digitalis-kozjavak/](http://eszmelet.hu/ferge_sandor-digitalis-kozjavak/)
- GALAMBOSI A. (2008): A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső. In: Székely I. és Szabó M. D. (szerk.) *Szabad adatok, védett adatok 2.* Információs Társadalomért Alapítvány, Budapest. pp. 121–152.
- LESSIG, L. (1999): *Code and other laws of cyberspace*. New York, Basic Books.
- LOADER, I., & WALKER, N. (2007): *Civilizing security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MAJTÉNYI L. (szerk.) (1998): *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997*. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest. <http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=beszamolo1997>
- MAJTÉNYI L. (szerk.) (1999): *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998*. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest. <http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=beszamolo1998>
- MAJTÉNYI L. (2006): *Az információs szabadságok.*, CompLex Kiadó, Budapest.
- MAJTÉNYI L., MOLNÁR P., PETRI L. Á. & SZABÓ M. D. (szerk.) (2005): *Az elektronikus információs szabadság*. Eötvös Károly Intézet, Budapest.
- PÉTERFALVI, A. (2005): *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2004*. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
- RAAB, C., JONES, R. & SZEKELY, I. (2015): Megfigyelés és reziliencia elméletben és gyakorlatban. *Replika* 94, pp. 63–93.
- RÁTAI B. & SZEMES B. (2008): Szellemi közjavak: a nyílt forrású szellemi alkotások jövője. *Információs Társadalom*, vol.VIII. No. 1. pp. 35–44. [http://www.infonia.hu/digitalis\\_folyoirat/2008\\_1/2008\\_1\\_ratai\\_balazs\\_szemes\\_balazs.pdf](http://www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2008_1/2008_1_ratai_balazs_szemes_balazs.pdf)
- SZÉKELY I. (2015): Az adatmentes zónák szükségessége és esélye. Helytelen reflexió Dessewffy Tibor és Láng László írására. *Replika*, No.92.
- WATSON, H. & WRIGHT, D. (szerk.) (2013): Report on Existing Surveys. Deliverable 7.1, PRISMS Project. <http://prismsproject.eu/wp-content/uploads/2013/03/PRISMS-D7-1-Report-on-existing-surveys.pdf>