

VIII. Évfolyam 1. szám - 2013. március

Nagyné Takács Veronika
takacs.veronika@nav.gov.hu

ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN - A FOGALMI TISZTÁZÁSTÓL A STRATÉGIAALKOTÁSIG I.

Absztrakt

A közfeladatot ellátó szervek által kezelt adatokban megtestesülő érték jelentőségét, az adatvagyon védelmének, megőrzésének és hasznosításának szükségességét ma már senki nem vitatja. Az elvi kérdések és a gyakorlati problémák akkor merülnek fel, amikor az adatok minél teljesebb körű és minél hatékonyabb felhasználásának megtervezésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok meghatározására kerül a sor.

Today no one disputes the need of protection, conservation and utilization the value of data which appears in the public service missions. Many theoretical issues and practical problems arise when the design and implementation tasks of data using is determined.

Kulcsszavak: *adat, adatvagyon-gazdálkodás, közfeladatot ellátó szervek adatai, közadat ~ data, data asset management, public sector information*

BEVEZETÉS

Az adatvagyon-gazdálkodás viszonylag újkeletű fogalom a közigazgatás területén. A kifejezés az üzleti szférából érkezett, és egyértelműen utal arra a vitathatatlan tényre, hogy a gyűjtött, feldolgozott adatokban megtestesülő tudás olyan érték, amelyet tervezetten, szervezeten és megfelelő biztonsági követelmények érvényesítése mellett kell kezelni, felhasználni.

A napjainkban népszerű fogalmat sokan, sokféleképpen használják. A legelterjedtebb megközelítés szerint alapvetően informatikai tevékenység: a jellemzően elektronikus formában létező adatok informatikai eszközökkel történő kezelését biztosító eljárások összessége. Ez a felfogás azonban felülvizsgálatra szorul, ugyanis figyelmen kívül hagyja azt a ténytet, hogy az informatikai tevékenység – bár a közigazgatás eredményes működése szempontjából alapvető jelentőségű – nem lehet öncélú és önmagában nem lehet eredményes.

A közigazgatási adatvagyonnal történő gazdálkodás céljai és tartalma a közigazgatási alaptevékenység céljaiból és tartalmából vezethetők – vezetendők – le, módszereinek és eszközeinek az igazgatási tevékenység ad keretet. Az informatikai tevékenység az előbbiekben meghatározott célokhoz, tartalomhoz és keretekhez illeszkedve segíti elő a maga sajátos eszközrendszerével a közigazgatási szervezetrendszer jogszerű, szakszerű és hatékony feladatellátását.

Az előzőekből következően nemcsak az adatvagyon-gazdálkodás mint közigazgatási tevékenység fogalmát szükséges meghatározni; tisztázásra szorul kapcsolódása más – adat- és információkezeléssel, illetve -védelemmel összefüggő – közigazgatási tevékenységekhez is.

A kétrészes tanulmány első fele az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos alapfogalmak tisztázását és rendszerezését, második fele a stratégiaalkotás előkérdéseinek áttekintését tűzte ki célul.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS ALAPFOGALMAI

Az adat

Évtizedek óta nyitott kérdés az *adat – információ – tudás* fogalom-hármas meghatározásának, elhatárolásának problémája. A fogalomtörténeti áttekintést mellőzve – jelen tanulmány tárgyára tekintettel – az alábbiakat célszerű átgondolni.

Sem az adat, sem az információ, sem a tudás fogalma vonatkozásában nem áll rendelkezésre olyan definíció, amely általános kiindulópontként szolgálhatna.

Konszenzus van abban, hogy az *adat* fizikailag érzékelhető (látható, hallható), más megfogalmazás szerint rögzített tény (létező vagy létezett dolog). Az *érzékelhetőség* helyett célszerűbb a *rögzítettség* kifejezés alkalmazása, a kettő közötti – lényeges – különbség a megőrzöttség, a visszakereshetőség, az egynél többszöri lehetőség az érzékelésre. Az adat fogalmának további elemei tekintetében már erős „szóródás” tapasztalható; a meghatározások az „önmagában jelentéssel nem bíró” valóságdarabtól [1] az „ismert vagy feltételezett dolog, valószínűsítés vagy feltevés” fogalmáig [2] terjednek.

Az *információ* meghatározásának nehézségeire Fülöp Géza mutat rá, amikor Schradert és Ottent idézve megállapítja, hogy a száznál is több definíció az információnak csak egy-egy aspektusára ad fogalmi választ, [3] majd kiemeli a matematikai (információelméleti) és a filozófiai (ontológiai és ismeretelméleti) megközelítést.

Az adat és az információ közös jellemzője az önálló lét (rögzíthetők, tárolhatók, törölhetők, mások számára hozzáférhetők stb.), elhatárolásuknál jellemzően két elem hangsúlyos. Az adathoz képest az információ egyrészt értelmezett, értékelt (valamiféle szellemi tevékenységet, szellemi többletet feltételez), másrészt „újat” tartalmaz, ami változást idéz elő a befogadó tudatában, ebből következően gyakran a viselkedésében is.

Mindkét megállapítás igaz – egy adott időpontban. Történetileg szemlélve az információt az újabb adatok és információk felülírják, újdonsága elvész, kiindulópont jellege megerősödik, egyre jobban „hasonlít” az adatra.

Míg az adat és az információ „kézzelfogható”, a tudásra - az adatok és az információk kezelésének képességére – az jellemző, hogy „nehéz explicitté tenni, rögzíteni, továbbadni”. [4]

Jelen tanulmány az adat jogszabályi definíciója hiányában – fentiekre is tekintettel, de a megoldatlan kérdés megválaszolásra nem vállalkozva – a közigazgatás számára egy gyakorlati megközelítésű definíció-javaslatot tesz: *az adat: rögzített tény vagy tényből kiinduló értékelés, következtetés, feltételezés* - ami egyébként újabb értékelések, következtetések, feltételezések alapja lehet.

Az *adat* – tartalom és ezzel szoros összefüggésben nyilvánosság (megismerhetőség) alapján elhatárolható – *fajta*it jogszabályok nevesítik. Törvények határozzák meg a *személyes adat*, a *közérdekű adat*, a *közérdekből nyilvános adat*, [5] az *üzleti titok*, [6] az *adótitok*, [7] a *vámítok*, [8] a *banktitok*, [9] az *értékpapírtitok*, [10] a *biztosítási titok*, [11] a *foglalkoztatói nyugdíjtitok*, [12] *fizetési titok*, [13] a *minősített adat* [14] és a *döntés-előkészítő nem nyilvános adat* [5] fogalmát, továbbá összefoglaló megnevezésként megjelenik a *törvény által védett titok* kategóriája is. [15] A szabályozás széttagoltságából is adódóan a meghatározások eltérő szempontrendszer tükröznek, mélységük változó, az egyes fogalmak között átfedések, olykor ellentmondások találhatók, ezek részletes bemutatása és értékelése meghaladná jelen tanulmány kereteit.

Az *adat megjelenési formáit* tekintve – az adathordozótól függően – lehet papír alapú vagy elektronikus, illetve hang-, kép- vagy audiovizuális.[16]

Az adatkezelés és az adatfeldolgozás

Az *adatkezelés* és az *adatfeldolgozás* fogalmát 1992 óta határozta meg jogszabály; [17] az eredeti definíciókat a jogalkotó 2011-ben kisebb korrekcióval továbbra is fenntartotta. [5]

Az adatokat a közfeladatot ellátó szerv azok teljes életciklusán át *kezeli*. Az adatkezelés magában foglalja az adatok *gyűjtését (felvételét, fogadását vagy létrehozását), rögzítését, rendszerezését, megváltoztatását, tárolását és őrzését (mentését és archiválását), felhasználását (ügyintézésre vagy elemzésre), lekérdezését, összekapcsolását vagy összehangolását, terjesztését vagy szolgáltatását (továbbítását, nyilvánosságra hozatalát, közzétételét vagy hozzáférhetővé tételét), megjelölését, zárolását, selejtezését, törlését vagy megsemmisítését, valamint további felhasználásának megakadályozását.* [5]¹

Az adatkezelés fogalmától elválik az *adatfeldolgozás* művelete; ez utóbbi az *adatkezelési műveletekhez kapcsolódó, technikai feladatok elvégzését jelenti, feltéve, hogy ezeket a technikai feladatokat az adatokon végzik.* [5]

2010-ben jelent meg jogszabályban az *elektronikus adatfeldolgozás* fogalma, ami a 2011-es módosítás óta az *elektronikus formában rögzített adatra vonatkozó adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzését jelenti, különösen az elektronikus úton vezetett nyilvántartás létrehozásának, működtetésének és üzemeltetésének technikai műveletét* (lásd később). [18]

Az adatkezelés jogalapját, célját, időtartamát, feltételeit, az adatkezelés jogszerűsége ellenőrzésének módját ugyancsak jogszabályok rögzítik, továbbá részletes szabályok vonatkoznak az adatfeldolgozásra is.

¹ A felsorolás alapja az Info tv.-ben szereplő *értelmező rendelkezés*, amely kiegészítésre került az adatkezeléssel összefüggő, más jogszabályokban szereplő tevékenységek megnevezésével.

Az adatvagyon

Az adatvagyon fogalmára 2010 óta létezik jogszabályi definíció, amely szerint nemzeti adatvagyon: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége. [18] A jogszabályi meghatározás jelentős szűkítést tartalmaz: csak meghatározott adatfajtákat tekint az adatvagyon körébe tartozóknak.

Egyes adatfajták nevesítésével a jogalkotó figyelmen kívül hagyta a közfeladatot ellátó szervek által kezelt minősített adatokat, a nem nyilvános kategóriába sorolt, döntéselőkészítő dokumentumokban szereplő adatokat és a törvény által védett titok körébe tartozó, személyes adatnak nem minősülő adatokat. A közfeladatot ellátó szervek adatvagyonába azonban beletartozik (bele kell, hogy tartozzon) az általuk kezelt valamennyi adat, függetlenül tartalmuktól és nyilvánosságuktól (megismerhetőségüktől).

A közfeladatot ellátó szervek adatvagyonára kapcsán szükséges jelezni azt is, hogy ezt a vagyont a feladatellátáshoz szükséges valamennyi adat alkotja, így részei a szakmai (alap)tevékenységbe, továbbá a szakmai tevékenységet támogató funkcionális (személyügyi, pénzügyi, ügyviteli stb.) tevékenységbe tartozó feladatok ellátásához szükséges adatok is.

A jogszabályban rögzített meghatározásnál lényegesen tágabb megfogalmazást nyújt egy szintén 2010-ben született kormányzati dokumentum, amely szerint: „mindazok az adatok és információk a nemzeti adatvagyon részét képezik, amelyek a társadalom, a gazdaság az állam működéséhez, a nemzethez és annak kultúrájához tartoznak”. [19] Ez a definíció inkább deklarációnak tűnik; olyan sokféle tartalmú és eltérő értéket képviselő elemekből álló adathalmazt jelent, amelynek egységes kezelése – gyakorlati oldalról – megvalósíthatatlan.

Ez utóbbi fogalom-meghatározás deklaráció-jellegét erősíti, hogy a jogalkotó a nemzeti vagyon elemeinek jogszabályi meghatározásakor a nemzeti adatvagyon említése során egyértelműen a jogszabályi definícióra utal vissza. [20]

Az adatvagyon-gazdálkodás

Az *adatvagyon-gazdálkodás* mint közigazgatási tevékenység meghatározásakor kiindulópontként szolgálhat Henri Fayol klasszikus definíciója, amely szerint *igazgatás: tervezés, szervezés, közvetlen irányítás (parancsnoklás), koordinálás és ellenőrzés*, [21] és amelyet a *gazdálkodás* fogalmának meghatározó eleme, a *költséghatékonyság* egészíthet ki.

Az *adatvagyon-gazdálkodás első (legalsó) szintjét a közfeladatot ellátó szerv adatvagyon-gazdálkodása* jelenti. Eszerint: *adatvagyon-gazdálkodás: a közfeladatot ellátó szerv – szakmai és funkcionális (különösen jogi-igazgatási és informatikai) szakterületeinek együttműködésével megvalósuló – tevékenysége. Célja, hogy a feladatellátáshoz szükséges adatok a megfelelő minőségben, mennyiségben, időben, helyen és költséggel álljanak rendelkezésre. Ennek érdekében az adatvagyon-gazdálkodás biztosítja, hogy az adatkezelés folyamatai, az adatkezelési tevékenységek tervezett, szervezett, szabályozott és ellenőrzött módon valósuljanak meg, és így elősegíti, hogy a közfeladatot ellátó szerv a tevékenységét jogszerűen, szakszerűen és hatékonyan lássa el, továbbá – amennyiben feladata – megfelelő színvonalú információk szolgáltatásával támogassa a kormányzati tevékenységet (döntéselőkészítés és döntéstámogatás).*

A közfeladatot ellátó szerv adatvagyon-gazdálkodásán túl, az „állami (nemzeti) gazdálkodás” keretein belül további két szint különböztethető meg.

Az *adatvagyon-gazdálkodás második szintjét az adatokat kezelni jogosult, közfeladatot ellátó szervek közötti adatmegosztás (adatcsere) és egységes (rendszerszinten tervezett, azonos elvek szerint szabályozott, hasonló – kompatibilis – eszközrendszerrel megvalósított stb.) adatkezelés képviseli*, ami két okból is szükséges: egyrészt az előállítás, ellenőrzés és rendszerezés költségei csak egyszer jelentkeznek a közszférában, másrészt – amennyiben az ügyfelek általi adatszolgáltatás eredményeiről van szó – az ügyfelek tehermentesítése is biztosított az egyszeri adatbekéréssel. Ez utóbbi kérdéskör kapcsán egy tanulmány

megállapítja, hogy „a magyar vállalkozások teljes adminisztrációjának csupán 30 %-a eredményez konkrét üzleti hasznot, a többit csak a törvényi kötelezettségnek való megfelelés miatt végzik”, majd hozzáteszi, „az adminisztratív teher indokolatlan, ha például ... azonos információt több szervhez és több formátumban – elektronikus úton és papíron is – el kell juttatni”. [22]

Ezen a szinten két elvi kérdés merül fel. Vitathatatlan, hogy a közfeladatot ellátó szervek adatvagyonát egységesen kell kezelni annak érdekében, hogy a párhuzamosságok miatti többlet-ráfordítások kiküszöbölhetőek legyenek, az egységes kezelés azonban nem érintheti az egyes közigazgatási szereplők feladat- és hatásköri önállóságát.

Ezzel függ össze a másik felvetés is. Az egységes kezelés átfogó és egységes szabályozást és központi közigazgatási irányítást igényel, jelenleg azonban még nem látható, hogy milyen vagy melyik (már létező vagy újonnan létrehozandó) közigazgatási szerv lehet az, amelyik megfelelő kompetenciával bír ahhoz, hogy – ésszerű időn belül – felmérje, értékelje a jelenlegi adatkezelési folyamatokat, az egyesítés és egységesítés elveit kidolgozza, majd az elveknek megfelelően konszolidálja és megújítsa az adatkezeléssel összefüggő tevékenységeket, esetenként döntsön a párhuzamosságok megszüntetéséről, feladat- és hatáskörök, eljárások módosításáról. Az átalakítások nyilvánvalóan szervezetek (sőt tárcák) közötti érdekellentéteket, konfliktusokat hozhatnak felszínre.

Az *adatvagyon-gazdálkodás harmadik szintje a nemzeti szint, amelybe – a már idézett meghatározás szerint – a nemzethez és annak kultúrájához tartozó valamennyi adat kezelése beletartozik.* Ezen a szinten az adatvagyon-gazdálkodási tevékenység elsősorban a kormányzati politikaalkotást és az ágazati jogszabályok konzisztenciájának biztosítását jelenti, az operatív irányítás értelemszerűen nem hangsúlyos.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS TARTALMA, TERÜLETEI

Az adatvagyon-gazdálkodás tartalma és területei a már említett cél – a feladatellátáshoz szükséges adatok a megfelelő minőségben, mennyiségben, időben, helyen és költséggel álljanak rendelkezésre – alapján határozhatók meg.

A feladatellátáshoz szükséges adatok kezelése egyrészt a megfelelő jogalap (jogszabályi rendelkezés vagy az érintett beleegyezése) alapján, másrészt a célhoz kötöttség elvének érvényesítésével történő adatkezelést jelenti.

A megfelelő minőségű adatok biztosítása az egyes adatok esetében a valódiságot, a pontosságot, a (történetileg változó) időszerűséget, a teljességet, több forrásból származó azonos adatok esetén a konzisztenciát jelenti.

A megfelelő mennyiségű adat biztosítása két kérdéskört érint: egyrészt a túl kevés, másrészt a túl sok adat és információ okozhat gondokat. Az adat- és információhiányból adódó hibás (egyedi ügyben hozott vagy stratégiai) döntés és az emiatt bekövetkező kár közismert probléma. Az adat- és információbőség nemcsak szakmai kérdés (mennyi idő alatt és milyen kapacitással lehet a szükséges – releváns – adatot, információt előállítani illetve „megtalálni” az „adatrengetegben”)², hanem informatikai kihívás is (a tároláshoz, feldolgozáshoz, kezeléshez szükséges, elsősorban informatikai infrastruktúra folyamatos fejlesztést és bővítést igényel).

Az adatok térbeli és időbeli elérhetőségének garantálása alapvetően informatikai feladat; magában foglalja az adatok bizalmasságát (csak az arra jogosultak általi megismerhetőségét), sértetlenségét (védeltségét az illetéktelen módosítástól, beavatkozástól), rendelkezésre állását

² Az *adatrengeteg* kifejezés az angol *big data* javasolt magyarítása. Elhangzott a HTE Infokom 2012 konferencián (Mátraháza, 2012. október 10-12.), Molnár Szilárd *E-demokrácia, és ami nincs mögötte c.* előadásán

(jogosultak általi zavartalan elérését) és hitelességét biztosító eszközök, módszerek és eljárások alkalmazását.

Nem elhanyagolható szempont a költséghatékonyság sem: az adatkezelés költségei legyenek optimalizálva és legyenek arányban a közigazgatási céllal és eredménnyel.

A fentiek teljesítése szakmai oldalról a szakmai tevékenység áttekintését, a szakmai folyamatok pontos és részletes leírását, szükség szerinti újratervezését és -szervezését, a feladatellátáshoz szükséges adatok körének rögzítését, tartalmi meghatározását, minőségi jellemzőik, érvényességi idejük definiálását, az adatgazdák és a jogosult felhasználók körének kijelölését jelenti.

A szakmai áttekintés és újragondolás alapvető jelentőségű. A közigazgatási adatkezelés tervezésében, szervezésében és szabályozásában a technikai fejlődésre tekintettel elengedhetetlen a szemléletváltás; el kell szakadni a papíralapú ügyintézés, adatkezelés és dokumentálás képzetétől, és a korszerű közigazgatás működési elveit és gyakorlatát az e-közigazgatás, a digitális írástudás fogalmaiból kiindulva kell meghatározni.

A szakmai szempontú adatvagyon-gazdálkodást funkcionális oldalról egyrészt a jogi-igazgatási, másrészt az informatikai támogató tevékenység egészíti ki. Az előbbibe tartozik a feladatellátás külső (szervezeten kívüli) és belső (szervezeten belüli) szabályozásának előkészítése illetve szabályozása, azaz a tevékenységre vonatkozó jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítése és kiadása, valamint az előírások érvényesülésének, érvényesítésének figyelemmel kísérése (beleértve az ellenőrzést és a szükségessé váló korrekciók végrehajtását is).

Az adatvagyon-gazdálkodás akkor lehet sikeres, ha a szakmai és jogi-igazgatási szakterületek által meghatározott és szabályozott folyamatokat korszerű informatikai infrastruktúra szolgálja ki (az infrastruktúra kifejezést a lehető legtágabb értelemben célszerű használni; beletartoznak a fizikai létesítmények, eszközök, rendszerek, hálózatok, alkalmazások, az ezeket működtető szervezetek és ezek személyi állománya, továbbá az általuk alkalmazott eljárások is). [23]

Az adatvagyon-gazdálkodás sikerességét az ismertett funkcionális tevékenységek mellett más funkcionális területek feladatellátása is befolyásolja (pl. a személyügyi tevékenység a szakemberek kiválasztását, képzését érintően, valamint a gazdálkodási tevékenység a pénzügyi háttér biztosítását tekintve). Ez utóbbiak hatása azonban általános (a közigazgatás, a közfeladatot ellátó szerv minden tevékenysége kapcsán megjelenik) és általában közvetett.

AZ ADATVAGYON MEGISMERÉSE ÉS HASZNOSÍTÁSA

Az adatvagyon-gazdálkodás eredményeként létrejött adatállomány felhasználása több irányban túlmutat [24] a közfeladatot ellátó szervek adatkezelésén; céljában, tartalmában és a felhasználók körét tekintve is markánsan kettéválik.

Az adatok megismerése

A modern demokráciák egyik alapelve az állam működésének átláthatósága. A közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok (információk, dokumentumok) megismerésének joga az információs szabadság alapvető eleme. Ez az Alaptörvény VI. cikkében megjelenő alapjog úgy érvényesülhet, ha a nemzeti adatvagyon e körbe tartozó elmeihez való hozzáférést a közfeladatot ellátó szervek biztosítják. A hozzáférés biztosítása történhet egyedi adatigénylés teljesítésével és adatok nyilvánosságra hozatalával (közvetéssel).

Jogszabály határozza meg a közzeendő adatok körét, a közzététel frissítésének gyakoriságát és az adatok megőrzési idejét (általános, különös és egyedi közzétételi listák), és jogszabály rendelkezik arról is, hogy mely esetekben korlátozható az adatok megismerésének joga. A korlátozást indokolhatja közérdek és magánérdek védelme is. Az előbbi körbe tartozik

a honvédelmi, nemzetbiztonsági, központi pénzügyi és devizapolitikai, környezet- vagy természetvédelmi érdekből, bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében vagy külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, továbbá bírósági vagy közigazgatási eljárásra tekintettel történő, az utóbbira példa a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokra tekintettel történő korlátozás.

A közfeladatot ellátó szervek által kezelt személyes adatok esetében a megismerés korlátai sokkal erősebbek. Az adatok továbbadása korlátozott, ezen kívül a személyes adat „tulajdonosa” (a jogszabály szerint: az érintett) tájékoztatást kérhet adatai kezeléséről, és meghatározott esetekben (amennyiben nem jogszabály által előírt, kötelező adatkezelésről, adatgyűjtésről van szó) rendelkezhet is arról.

A közzféra adatainak további felhasználása (újrahasznosítása)

A közfeladatot ellátó szervek által kezelt adatok további felhasználása az adatok piaci szféra (természetes vagy jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek) általi – kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú – felhasználását jelenti. [25]

Az Európai Unió – felismerve egyrészt, hogy „a belső piac kialakításából és működéséből eredő gazdasági és társadalmi integráció szükségszerűen a személyes adatok határokon keresztül áramlásának lényeges növekedéséhez fog vezetni”, másrészt, hogy „az egyes tagállamokban végzett személyesadat-feldolgozás terén az egyének jogai és szabadságai, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jog védelmének szintjei közötti eltérések akadályozhatják az ilyen adatok egyik tagállamból a másikba történő továbbítását, ... ebből eredően akadályt jelentenek számos közösségi szintű gazdasági tevékenység elvégzésében, torzítják a versenyt” – 1995-ben elfogadott adatvédelmi irányelvében a tagállami szabályozások harmonizálását tűzte ki célul, rögzítve a személyes adatok kezelésére és feldolgozására vonatkozó alapvető rendelkezéseket. [26]

Az adatvédelmi előírások egységesítését követően a közzféra információinak (angolul: public sector information, PSI) további felhasználására vonatkozó elvárásokat és előírásokat az Európai Unió 2003-ban született ún. PSI-irányelve rögzítette. [25] Az irányelv célja „a közösségi szintű információs piac fejlesztése”, [25] aminek eredményeként a közzféra által gyűjtött és kezelt adatállomány a tudásipar értékes alapanyagaként, határokon túlnyúló egységes megközelítés és szabályozás szerint (a versenytorzító hatásokat elkerülve) segíti elő a gazdasági növekedést. Az adatok ugyanis akár nyers, akár feldolgozott (értéknövelt) formában jelentős vagyont képviselnek, ami további növekedés és vagyontöbblet alapja lehet (a leginkább hasznosítható adatállományok a térképészeti-földmérési, ingatlan-nyilvántartási, meteorológiai, céginformációs, jogi, statisztikai stb. adatok).

Az adatok további felhasználásának elősegítését a gazdasági érvek mellett az is indokolja, hogy a közfeladatot ellátó szervek adatgyűjtését és adatkezelését elsősorban közpénzekből finanszírozzák, másrészt a magánszektor adatszolgáltatási kötelezettségét maga az állam írja elő jogszabályokban. [24]

Az irányelv magyar jogba átültetése 2012-ben valósult meg. [27] A jogszabály a közadatok további felhasználása – újrahasznosítása – feltételeinek biztosítása érdekében meghatározza az adatok rendelkezésre bocsátásának elveit és folyamatát. Rendelkezik arról, hogy mely adatok lehetnek újrahasznosíthatók (az újonnan bevezetett közadat fogalmába a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat tartozik), ugyanakkor az egyes közfeladatot ellátó szervek által újrahasznosításra rendelkezésre bocsátható adatok körét – a jogszabály felhatalmazása alapján – miniszteri illetve önkormányzati rendeletek tartalmazzák majd.

A jogalkotó az adatátadás formátumának meghatározásakor (az irányelvvel összhangban) előnyben részesítette az elektronikus átadás vagy hozzáférés biztosítását, rendelkezett a díjazásról (az adatátadásért megállapítható díj nem haladhatja meg a bekerülési költség 5 %-os nyereséghányaddal növelt összegét), és lehetővé tette a hasznosítás különös feltételeinek a

meghatározását is (elkerülendő az esetleges visszaélészerű felhasználást, pl. a versenytorzító adatmonopólium kialakítását, a kedvezményesen szerzett adatok továbbértékesítését extraprofitál, a jogszerűen átvett adatok jogellenes továbbadását stb.).

Az adatok további felhasználása – ahogyan az a szabályozás indokából, céljából és tartalmából is látható – meghaladja a nemzeti kereteket (a piaci szereplők érintettsége országhatáron túlnyúló dimenziót jelent), és központilag nem tervezhető és szervezhető (tekintettel a piaci szereplők szerteágazó tevékenységére és igényeire).

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS ÉS A LÉTFONTOSSÁGÚ INFOKOMMUNIKÁCIÓS RENDSZEREK VÉDELME

Az adatvagyon-gazdálkodás korábban említett informatikai meghatározottsága alapján adódik az adatvagyon-gazdálkodás és a *létfonosságú infokommunikációs rendszerek védelme* összefüggéseinek vizsgálata is. (Ez utóbbi kifejezés a tárgykört szabályozó, 2012-ben elfogadott törvény [28] alapján a korábbi *létfonosságú* vagy *kritikus információs infrastruktúrák védelme* megnevezést [29] [30] váltja/válthatja fel.)

A nemzeti adatvagyon és a létfonosságú infokommunikációs rendszerek összefüggései leginkább a „tartalom és hordozója” kapcsolatával írhatók le, hiszen az adatkezelés művelete a technikai, technológiai fejlődés eredményeként szinte teljes mértékben infokommunikációs eszközökkel támogatott. Az már más kérdés, hogy a nemzeti adatvagyon és a létfonosságú infokommunikációs rendszerek – figyelemmel ez utóbbi fogalomban a létfonosságú jelzőre – mennyiben esnek egybe.

A fogalmi tisztázást nagyban nehezíti, hogy a létfonosságú infokommunikációs rendszerek védelmére vonatkozó dokumentumokban az *információs rendszer* és az *informatikai rendszer* fogalmát nem használják következetesen. [23] Erre is tekintettel e helyen csak annyi állapítható meg, hogy az adatok jelentős hányada elektronikus formában áll rendelkezésre, ezeket az elektronikus adatokat infokommunikációs rendszerek kezelik – és amennyiben ezen adatok a nemzeti adatvagyon körébe tartoznak, és ezen infokommunikációs rendszerek létfonosságúak a társadalom, a gazdaság vagy az állam működése szempontjából, akkor a nemzeti adatvagyon és az azt kezelő létfonosságú infokommunikációs rendszer egybeesik.

A két fogalom azonban nem feltétlenül kapcsolódik össze, és jelenleg még pontosan nem is tisztázott egymáshoz való viszonyuk. Míg a nemzeti adatvagyon esetében jogszabály tételesen meghatározza a nemzeti adatvagyon körébe tartozó nyilvántartásokat és ezek adatfeldolgozóit, [31] a létfonosságú rendszerek és létesítmények azonosítása (az érintett ágazatok, alágazatok meghatározása) és kijelölése (rendszerek, rendszerelemek meghatározása) hosszabb – a hivatkozott törvény [28] alapján több éven át tartó, nem lezárható – folyamat.

Bármekkora is a két fogalom és a hozzájuk kapcsolódó működtetési és védelmi tevékenység közös része illetve különbözősége, azonos a szabályozás és a felügyelet jellege (törvényi szintű szabályozás, központi közigazgatási felügyelet), és vélhetően azonos, de legalábbis hasonló lesz a kiszolgáló informatikai eszközrendszerre vonatkozó szakmai és igazgatási követelményrendszer is.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS JOGSZABÁLYI KERETEI

Az adatvagyon-gazdálkodás nemzeti szintű szabályozását a már idézett Adatvagyon törvény [18] és a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet [31] jelenti.

A törvény négy szakaszban rendelkezik a nemzeti adatvagyon védelméről. A fogalmi meghatározást (1.§) követően (lásd előbb) az elektronikus adatfeldolgozásra feljogosított vagy

feljogosítható személyek és szervezetek tekintetében három előírást fogalmaz meg. Eszerint törvény az elektronikus adatfeldolgozásra jogosultak körét államigazgatási szervekre illetve kizárólagos állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekre korlátozhatja, illetve az adatfeldolgozásnak az adatkezelőtől különböző személy vagy szervezet általi ellátását kizárhatja; a Kormány rendeletben határozhatja meg az Adatvgyon törvény hatálya alá tartozó nyilvántartásokat, valamint az ezek tekintetében adatkezeléssel megbízható szervek és szervezetek körét; törvény lehetővé teheti az előzőekben ismertetett korlátozások alóli egyedi felmentés adását (2.§). A jogszabály alapján az érintett nyilvántartásokkal kapcsolatos adatfeldolgozó tevékenység csak Magyarország területén végezhető (3.§). A törvény rögzíti, hogy az érintett nyilvántartásokat elektronikusan kezelő és feldolgozó rendszerekre a *Korlátozott terjesztésű!* minősítési szintű adatok védelmére meghatározott személyi, fizikai és adminisztratív és elektronikus biztonsági előírások irányadók (4.§).

Ahogy a törvény indokolásából kitűnik, a jogalkotói cél a „kiemelt jelentőségű állami nyilvántartások védelmének biztosítása annak előírásával, hogy a jövőben e nyilvántartásokkal kapcsolatban adatfeldolgozó tevékenységet is csak az állami szférába tartozó, ily módon az adatkezelő által közvetlenül ellenőrizhető szervezet láthasson el”. [32]

Az idézett cél vitathatatlanul kiemelt jelentőségű, a jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben néhány elvi, illetve az alkalmazhatóságot érintő, gyakorlati megfontolást azonban célszerű áttekinteni.

A nemzeti adatvgyon fogalmába – a törvényi meghatározásból következően – beletartozik az *önkormányzati igazgatásban kezelt adatállomány* is, ennek kezeléséről, védelméről azonban még nem született jogszabályi rendelkezés.

Már említésre került, hogy a nemzeti adatvgyon körébe nem tartoznak bele a minősített adatok, jóllehet ez az adatfajta szinte kizárólag az államigazgatási szervek működése során keletkezik. Ebből következően a nemzeti adatvgyon körébe tartozó *nem minősített* adatok tekintetében az „állami feldolgozás” elvárás, azonban az állam szempontjából kiemelten védendő *minősített* adat esetében hasonló megszorítások nincsenek, ez utóbbi adatfajta védelme során külföldi eszközök, eljárások is alkalmazhatók.

A törvény meghatározza az *elektronikus adatfeldolgozás* fogalmát azzal a céllal, hogy a fogalomba tartozó, az adatkezelés folyamatait támogató technikai műveleteket – így az *elektronikus úton vezetett nyilvántartás létrehozásának, működtetésének és üzemeltetésének technikai műveletét* – meghatározott esetekben kizárólag államigazgatási szerv vagy kizárólagos állami tulajdonú vállalat által ellátható tevékenységként szabályozza. Mindazonáltal szükséges figyelembe venni, hogy az adatkezelés informatikai feltételeinek megteremtése során olyan tudás és eszközrendszer hasznosítására van szükség, amelyet a felhatalmazott szervek nem feltétlenül birtokolnak teljes körűen és korlátlanul, mivel a világ egyik legdinamikusabban fejlődő iparágának szinte naponta változó eredményeiről van szó, ahol meghatározó a külföldi tulajdon és befolyás. A „nem állami” tudás, technológia kizárása akár az eredeti szándékkal ellentétes eredményre is vezethet. Ezt a felismerést tükrözi a törvény módosítása is: a technikai műveletek példálózó felsorolásából – fél évvel a törvény hatályba lépését követően – törlésre került a *fejlesztés* kifejezés. Megfontolandó lehet a „könnyítés” a nyilvántartások *létrehozása* esetében is, fenntartva a *működtetés* és az *üzemeltetés* független, kizárólagos állami jellegét.

Az „állami kizárólagosság” szigorát a stratégiai szempontból nem jelentős, manuális közreműködést igénylő, ún. kiegészítő tevékenységek (adatrögzítés, digitalizálás stb.) esetében is célszerű lenne mérsékelni. A törvény 2011. évi módosítása már lehetőséget biztosít az *időszakosan jelentkező adatfeldolgozási feladatok* hatékony ellátása érdekében a jogszabályi korlátok alóli, határozott idejű, egyedi felmentés kérésére, e tevékenységek esetében az egyedi engedélyezési folyamatok helyett megfelelő lehetne az általános törvényi felhatalmazás biztosítása, bejelentési kötelezettség előírása mellett.

ÖSSZEGRZÉS

Az adatvagyon-gazdálkodás a közigazgatásban szakmai elvárásokon alapuló, az alkalmazott infrastruktúrák alapján informatikailag erősen meghatározott, alapvetően igazgatási tevékenység, amelynek elmélete és gyakorlata most van kialakulóban. Fogalomhasználata, tartalma, területei sem szakmai, sem szabályozási szempontból még nem tisztázottak. Bár a tevékenység egyes részterületeit érintően már történtek lépések, átfogó tapasztalatokról, komplex eredményekről, jó (bevett) gyakorlatokról még nem lehet beszámolni. Jelen tanulmány a rendelkezésre álló ismeretek rendszerezésével és kiegészítésével elméleti alapot kívánt nyújtani a gyakorlati megvalósítás felé vezető úton.

Felhasznált irodalom

- [1] Sándori Zsuzsanna: Mi a tudásmenedzsment? – Adat, információ és tudás. <http://mek.niif.hu/03100/03145/html/km1.htm> Letöltve: 2012.04.11.
- [2] Rövid Oxfordi Szótár. Idézi: Adatmenedzsment. Kormányzati ajánlás. MTA Információtechnológiai Alapítvány, Budapest, 2009. november 16.
- [3] Fülöp Géza: Az információ. 2. bővített és átdolgozott kiadás, Budapest, 1996.
- [4] Bögel György: Verseny az elektronikus üzletben. Melyik békából lesz herceg? Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- [5] Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.)
- [6] A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- [7] Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- [8] A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (Vtv.)
- [9] A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.)
- [10] A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény
- [11] A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény
- [12] A foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény
- [13] A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény
- [14] A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.)
- [15] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- [16] Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete (2001. május 30.) az Európai parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
- [17] A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.). Az Info tv. hatályba lépésével 2011. január 1-jétől hatályát veszítette.
- [18] A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény (Adatvagyon tv.)

- [19] Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010-2014. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Budapest, 2010.
- [20] A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- [21] Henri Fayol: Ipari és általános vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- [22] Dr. habil. Bordás Mária: A felhőinformatika alkalmazása a magyar közigazgatásban – az Obama-kormány példája alapján – Új Magyar Közigazgatás, 2012. január, 5. évfolyam 1. szám, 24-34. o.
- [23] Nagyné Takács Veronika: A nemzeti kritikus információs infrastruktúrák védelmének szabályozási és szervezeti kérdései - Helyzetkép az EU irányelv 2012-ben esedékes felülvizsgálata előtt – Hadmérnök, 2012. (VII.)/1., 179-191. o.
- [24] Hüttl Antónia – Dr. Milassin László – Nagy Ágnes – Nagy Katalin – Pásztori Veronika: Az állami adatvagyon hasznosítása: nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai alkalmazásra. KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Budapest, 2002. március 28.
- [25] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK Irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról
- [26] Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról
- [27] A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény
- [28] A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (Lrtv.)
- [29] Zöld Könyv a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról (COM (2005) 0576 végleges), 2005. november 17.
- [30] 1249/2010. (XI. 19.) Korm. határozat az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról
- [31] 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról
- [32] 2010. évi CLVII. törvény indokolása a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről