

Kezdeményezés a Fényes Elek Társadalomtudományi Egyesület (FETE) létrehozására

Harcsa István

istvan.harcsa@ksh.hu

A 2009 nyarán megalakult Fényes Elek Műhely (FEM)¹ kettős célt tűzött ki maga elé. (1) A FEM keretei között – a szakmai közérdeklődésre számító témákban – műhelykonferenciák szervezése. A kellő alapozottsággal megszervezett műhelykonferenciák tanulságait összegezve *szakmai ajánlások kerültek megfogalmazásra*, amelyek egyszerre szóltak az adatgazdákhoz és társadalomtudományi célú adatfelhasználókhöz, sőt a kormányzat adott témában illetékes szakembereihez. Ezek a szakmai ajánlások egyúttal iránymutatást is adtak a jövőbeni tevékenységhez. (2) A másik cél egy társadalomtudományi egyesület létrehozása, amely alapvetően a szakmai közpolitika, ezen belül is a társadalomtudományi célú adatfelhasználás kultúrájának az elősegítését tűzi ki célként, és ennek műveléséhez nyújt megfelelő intézményes keretet.

Az eddig eltelt időszakban rendezett műhelykonferenciák arról is meggyőztek bennünket, hogy a szakmai ajánlások „orientáló ereje” meglehetősen kevés, ezért feltétlenül szükség van a tervezett egyesület megalakítására, amely megfelelő intézményes keretet biztosíthat a társadalomtudományi célú adatfelhasználók szakmai igényeinek a képviseletére. Alapvető gondnak érezzük ugyanis azt, hogy jelenleg nincs olyan intézményes forma, amely az adatfelhasználók szakmai igényeit hatékonyan tudná érvényesíteni és közvetíteni.

A helyzetet az is súlyosbítja, hogy a társadalomtudományi adatfelhasználók között nincs meg az a minimálisan szükséges együttműködés, amely a szakmai érdekek harmonizálását segítené elő, és ennek következtében az adatgazdákhoz el sem juthatnak az olyan igények, amelyek egyezményes standardokra alapozva jelennének meg. Ilyen körülmények között az adatgazdák is joggal szoktak arra hivatkozni, hogy célszerű lenne, ha a társadalomtudományi adatfelhasználók először egymás között egyeztetnék a szakmai, és ezen belül is a módszertani elképzeléseiket.

A fentiek alapján úgy véljük, hogy az egyesület *céljai között első helyen szerepel a párbeszéd, a nyilvánosság és a szakmai együttműködés*, mint leginkább hangsúlyos törekvések. Az alapelveket pedig *a minőség, hatékonyság és nyitottság jegyében fogalmaztuk meg*.

Reméljük, hogy működése során az egyesület egyaránt elnyeri a felhasználók és az adatgazdák bizalmát, és ily módon a szakmai közpolitika egy új lehetőséggel gazdagodhat.

Az egyesület alapítói által szerkesztett szándéklevelet azzal a céllal kívánjuk közreadni, hogy egyrészt tájékoztassunk a kezdeményezésről, másrészt köszönettel vesszünk minden olyan reflexiót, amely segítheti a kitűzött célok megvalósítását. Nem titkolt célunk továbbá bátorítani az egyesülethez való csatlakozást.

A szándéklevél mellett hasznosnak véljük a FEM május 26-án rendezett műhelykonferenciáját követően megfogalmazott „A mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáférés szabályozásához” című szakmai ajánlás közreadását. Ebben a jelenlegi helyzetről szóló tömör „látletet” mellett – ajánlasként – számos olyan fontos feladatot vázoltunk fel, amelynek jelentős része beépülhet az egyesület tevékenységi körébe.

SZÁNDÉKLEVÉL a Fényes Elek Társadalomtudományi Egyesület (FETE) létrehozására

A Fényes Elek Műhely (FEM) tagjai kezdeményezik a Fényes Elek Társadalomtudományi Egyesület (FETE) létrehozását az alábbiakban megfogalmazott célok elérése érdekében.

Célok: párbeszéd, nyilvánosság, szakmai együttműködés

A magyarországi társadalomtudományi adatfelhasználók egyesületét azzal a szándékkal alapítjuk meg, hogy előmozdítsuk a társadalomtudományi célú adatfelhasználás kultúráját.

Célunk mindenekelőtt az, hogy

- fórumot biztosítsunk az adatok tudományos és statisztikai célú felhasználóinak, hogy egymással kapcsolatba lépve megosszák tapasztalataikat és eredményeiket,
- kezdeményezzük és segítsük a párbeszédet, aktív tapasztalatcserét a kutatás és elemzés céljára alkalmas adatokat létrehozó szervezetek és az ilyen adatok felhasználói között, különös tekintettel a szakmai eredmények és vélemények összegzésére, közös állásfoglalások kialakítására,
- szorgalmazzuk a Magyarországon keletkező társadalomtudományi kutatás és elemzés céljára alkalmas adatok minél szélesebb körű hozzáférhetőségét,
- elősegítsük olyan módszertani eredmények létrejöttét, amelyek hozzájárulnak az adatok minőségének folyamatos javulásához,
- széles körben ismertté tegyük a közpénzen (KSH, APEH, ONYF, OEP stb.) létrehozott adatok felhasználásával készült elemzéseket, kutatási eredményeket,

¹ A FEM, valamint az MSZT Társadalomstatistikai szakosztályának a megalakulásáról a *Szociológiai Szemle* 2009/3. száma adott hírt.

- kezdeményezzük a társadalomtudományi kutatásokat támogató adatbank létrehozását.

Alapelvek: minőség, hatékonyság, nyitottság

Az egyesület civil szakmai szervezetként jön létre, hangsúlyozva ezzel függetlenségét az államapparátustól, üzleti vállalkozásoktól. Tagjai olyan társadalomtudományi felhasználású adatokkal dolgozó szakemberek, valamint intézmények, akik és amelyek fontosnak tartják az egyesület céljait, azzal azonosulni tudnak, és képesek tenni a célok eléréséért. A tagok anyagilag és szakmai munkával is támogatják az egyesület működését.

Az egyesületnek jóváhagyás után pártoló tagjai is lehetnek, és pártoló tagként szervezetek is támogathatják működését. Alapító pártoló tagként a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület és a Magyar Szociológiai Társaság vesz részt az egyesület alapításában.

Hiszünk abban, hogy

- minőségi munkát csak együttműködve, egymással kapcsolatot tartva lehet végezni,
- a megfelelő munkamegosztás minden résztvevőnek javára válik,
- a munka minden fázisában a lehető legmagasabb szakmai színvonalat kell elérni,
- a nemzeti adatvagyon hasznosításában az állami szervezetek szerepvállalása nem kerülhető ki, és ez az államnak, illetve a nevében eljáróknak nem lehetősége, hanem kötelezettsége,
- az állami erőforrások hatékony és költségtakarékos felhasználása alapkövetelmény,

végezetül pedig abban, hogy

- a szereplők működésének nyilvánossága, átláthatósága minden fenti elv érvényesülésének fundamentuma.

A célok elérésének eszközei, tevékenységek

Az egyesület a szakmai közpolitika jegyében a következő három alapeladatra koncentrálna:

- a) a mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáféréssel kapcsolatos tevékenység támogatása,
- b) közpénzekből létrehozott mikroadatokat tartalmazó társadalomtudományi gyűjtemény létrehozása és fenntartása,
- c) a kutatók szakmai igényeinek közvetítése a nagy adatgazdák felé, és ezen igények intézményes keretek közötti érvényesítése.

A szakmai közpolitika jegyében tervezett fontosabb tevékenységek

1. *Párbeszéd és együttműködés az adatfelhasználóknál és az adatgazdáknál levő adatok kapcsán.* Az egyesület tagjai saját szakmai munkájuk során igyekeznek

megosztani tapasztalataikat az adatgazdákkal. Törekednek ugyanakkor arra, hogy az adatgazdától a lehető legteljesebb tájékoztatást szerezzék meg, és olyan kapcsolatot építsenek ki velük, amely alapot adhat a sikeres együttműködésre.

2. *Párbeszéd és együttműködés az adatfelhasználók és adatgazdák között a jövőben létrehozandó adatok kapcsán.* Az egyesület tagjai és egésze figyelemmel kíséri a statisztikai szolgálat által tervezett, kutatási célra alkalmas adatgyűjtéseket. Szakmailag megalapozott véleményt mond az ezekben tervezett változtatásokról, illetve készen áll arra, hogy ilyen véleményt alkosson az adatgazda kezdeményezésére. A tartalma, egyéb különlegessége vagy költsége miatt különleges figyelmet igénylő adatbázisok esetében – véleménye mellett – maga is javaslatot tesz változtatásokra. A szervezet célja az, hogy partnerként működjön közre a társadalomtudományi felhasználású adatokkal kapcsolatos lényeges változtatások esetében.
3. *A társadalomtudományi felhasználású adatok hozzáférhetőségének javítása.* Az egyesület, figyelembe véve az adatfelhasználásra vonatkozó nemzetközi ajánlásokat és az azokkal kapcsolatos tapasztalatokat, jó gyakorlatokat, valamint a hazai jogszabályi adottságokat, törekszik a magyarországi társadalomtudományi felhasználású adatok hozzáférhetőségének javítására. Ajánlások kidolgozásával tevékenyen segíti a magyarországi gyakorlatot a hozzáférést lehetővé tevő számítástechnikai, statisztikai és egyéb technikák kifejlesztésével. Szakmai útmutatások kidolgozásával és közzétételével elősegíti az adatok hozzáférést, a minél gördülékenyebb és a felhasználók számára minél kevesebb kompromisszumot igénylő lebonyolítást. Kezdeményezi olyan jogszabály-módosítás és akkreditációs rendszer kidolgozását, ami által érzékeny adatok nem anonimizált kutatása is lehetővé válik a megfelelő felkészültségű felhasználók számára. Hangsúlyt fektet arra, hogy a felelősség vállalásának körülményei, az adatgazdák számára is megnyugtató, az adatgyűjtés hitelét megerősítő rendszere alakuljon ki. Hosszú távon olyan metaadatbázis felállítását szorgalmazza, amely megkönnyíti az adatok értelmezését, minél sokoldalúbb felhasználását, és a kapcsolódó jó gyakorlatok megismerését.
4. *Az egyesület egyik fő tevékenységi területe, hogy elősegítse a hivatalos statisztikai szolgálat által végzett adatgyűjtéseket, illetve az adminisztratív célból gyűjtött nyilvántartások adatainak kutatási célú hasznosítását.* Az e téren megjelenő kutatói igények összehangolt képviselésére az egyesület Felhasználói Tanács létrehozását kezdeményezi.
5. *Az egyesület támogatja, hogy a TÁRKI Adatbankon belül külön gyűjtemény jöjjön létre a közpénzekből finanszírozott kutatási adatbázisokból.*
6. *A módszertani eredmények és tapasztalatok gazdagítása érdekében az egyesület célzott kutatásokat kezdeményez.*
7. *A megfelelő kutatói szakmai érdekképviselés érdekében az egyesület intézményes keretek között partneri kapcsolatot épít ki a statisztikai szolgálat tagjaival, valamint minden további, jelentős adatbázist kezelő adatgazdával.* Ennek ke-

retében el kívánja érni, hogy az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) egyes kiemelt adatgyűjtéseinél, vagy akár a teljes programban, sőt e program tervezési szakaszában véleményt formáljon, meghívottként részt vehessen az előkészítő üléseken, egy-egy adatgyűjtési programra vonatkozóan ajánlásokat terjeszthessen elő az OST részére.

A későbbiekben el kell érni, hogy az egyesület teljes jogú tagja legyen – egy megújított tartalommal működő – Országos Statisztikai Tanácsnak (OST).

Törekszik továbbá arra is, hogy véleményt formáljon a kodifikálás idején a nyilvántartásokat elrendelő vagy módosító jogszabályokról.

8. *A szakmai programok megvalósítása érdekében az egyesület megfelelő anyagi forrásokat igyekszik megszerezni (pályázati vagy egyéb formában).*

Az együttműködés módjai, fórumai

Munkacsoportokban

A tagok megosztják tapasztalataikat más tagokkal is, lehetőség szerint írásos, a későbbi felhasználást könnyebbé tevő formában.

A kommunikáció terepei lehetnek szervezett fórumok, műhelymunkák, online és offline kiadványok. Az egyes fórumok a szakmai színvonal fenntartása érdekében csak korreferensek által megvizsgált munkákat fogadnak be. A nem online formában zajló fórumok eredményeiről minden esetben online is elérhető ismertető készül.

Önálló honlap

SZAKMAI AJÁNLÁS

a mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáférés szabályozásához

Fényes Elek Műhely – 2010. május 26.

A jelenlegi helyzet

Az államigazgatás és a statisztikai szolgálat működése során számos olyan adatot állít elő, amelyek másodlagos hasznosítása – megfelelő hozzáférés esetén – nagyon komoly új érték létrehozására adna lehetőséget a tudományos kutatás, illetve az államigazgatás szereplői számára. Ezek az adatbázisok – a maguk teljességében – jelenleg az adott hivatalok munkatársain kívül nem hozzáférhetők, mert személyes vagy adótitoknak minősülő adatokat tartalmaznak.

A hozzáférést mindenekelőtt az 1992. évi LXII. Adatvédelmi, a 2005. évi XC. Elektronikus információszabadság, az 1993. évi XLVI. Statisztikai, valamint a 2003. évi XCII. az Adózás rendjéről szóló törvény szabályozza.

Az adatok hozzáférhetőségének kedvező hatását kutatások igazolták, és jelentős részben ezekre alapozva született meg a 2007. évi CI. törvény, amely alapján a döntéshozók személyes, egyedi azonosítókat is tartalmazó adatbázisokból és nyilvántartások adatainak anonimizálását és akár összekapcsolását kérhetik.

Mivel azonban a törvény bizonyos esetekben kötelezővé teszi az anonimizálást, nem könnyíti, nem könnyítheti az anonimizálatlan adatok hozzáférését. Alapvető gondot jelent emellett az, hogy ezen adatbázisokból csak a kormányhivatalok vezetői és más állami vezetők kérhetnek adatot.

Nem ismert, hogy jelenleg hány, milyen minőségű és adattartalmú adatbázis, nyilvántartás készül rendszeresen, mivel a jogszabályok nem támogatják ezek egységes és hatékonyan karbantartható nyilvántartását. A kialakult gyakorlat tartós konzerválódásához az is hozzájárul, hogy a jogszabályok nem tartalmaznak szankciókat az adathozzáférés vagy adatátadás kötelezettségének a megsértése esetén. Gyakori, hogy az egy jogszabályban meghatározott célú adatgyűjtést a kötelezett állami intézmény elvégzi, ám az eredmény közzétételéről nem gondoskodik, mivel azt a jogszabály már nem írja elő. Jellemző, hogy a közzétételről rendelkező jogszabály vagy vezetői döntés nem kísérli meg az elemi adatok elérhetővé tételének megoldását, tevékenységét e téren azok összefoglaló statisztikájának közzétételére korlátozza.

Pozitív fejleménynek tekinthetjük, hogy a kormányzati munka keretében elkezdtek foglalkozni az állami nyilvántartásokban szereplő adatok átláthatóságát szolgáló feltételek megfogalmazásával, ezen belül is a nyilvántartások adattartalmát rögzítő naprakész adatbázis megteremtésével.² Továbbra is komoly gondot okoz azonban az, hogy csupán egyetlen részterületen próbál megoldást találni oly módon, hogy nem készítettek a kapcsolódó területek egészére fókuszáló átfogó koncepciót, következésképpen a megoldáskeresés nem illeszkedik az adminisztratív nyilvántartások sokcélú hasznosítását kitűző összehangolt programba.

A nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan ezen átfogó programban kellene megoldani többek között a nyilvántartások összekapcsolhatóságát, és lehetővé tenni statisztikai célú hasznosíthatóságukat szélesebb felhasználói kör számára.

Az Európai Parlament és a Tanács – a közszféra információinak további felhasználásáról szóló – **2003/98/EK irányelve** szabályozza a másodlagos felhasználást, ám Magyarország jelenleg még nem ültette át maradéktalanul joggyakorlatába az irányelvet. Ugyanígy az OECD 2004-ben e tárgyban kiadott közleménye³ is hangsúlyozza, hogy a közpénzekből finanszírozott adatállományokhoz való kutatói hozzáférés fontos követelmény, hiszen a másodlagos hasznosítás keretében előállítható új érték nagyon komoly mértékű.

Fontos lehet továbbá a minimális anonimizálás melletti, illetve ezen eljárás nélküli adathozzáférés terén elindult EU-s kezdeményezés⁴ és az ott szerzett tapasztalatok hasznosítása, ugyanis vannak olyan adatbázisok, amelyek kutatása csak teljes körű hozzáférés mellett hozhat érdemi eredményeket.

Általános probléma tehát, hogy az adathozzáféréssel kapcsolatosan hiányoznak a mindenki által megismerhető egyezményes szabványok, illetve érvénye-

² IRM. Előterjesztés a Kormány részére az állami nyilvántartásokban jogszabály alapján nyilvántartandó adatok körének átláthatóságát, továbbá az állami nyilvántartások hatékonyságát biztosító kormányzati intézkedésekről. 2010. április.

³ OECD Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding. Declaration on Access to Research Data from Public Funding – adopted on 30 January 2004 in Paris.

⁴ The ESSnet Project „Decentralised Access to EU-Microdatasets”. 2010.

sítésük. *Nincsenek olyan intézményes keretek, amelyekben a nagy adatgazdák és a felhasználók – a kölcsönös érdekek alapján – kialakíthatják ezeket a szabályokat.*

A jövőben hasznosítható ajánlások

A mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáférést illetően három cél elérése különösen fontos; ezek:

1. a jogilag már lehetséges adatkérések elérhetőségének, átláthatóságának javítása,
2. a már létező jogi keretek között zajló adatátadások szakmai hátterének javítása,
3. a nem anonimizált adatok hozzáférési lehetőségének kidolgozása.

E célok elérése érdekében a következő fontosabb feladatokat lehet megfogalmazni.

1. Ha a kormányzatnak az a célja, hogy a nemzeti adatvagyon a hozzáférés jogosítványainak célszerű szélesítése által (is) hatékonyabban kívánja használni, akkor a témakörben illetékes kormányzati intézményeknek mielőbb el kell kezdeniük azon *jogszabályok koordinált felülvizsgálatát*, amelyek gátolják a nemzeti adatvagyon igen nagy részét kitevő adminisztratív nyilvántartások statisztikai, illetve kutatási célú hasznosítását. E felülvizsgálatot egy összehangolt, átfogó koncepció keretében kell megvalósítani, amelyben az egyes részterületeken megjelenő szakmai kérdéseket kellő hatékonysággal csak egymással harmonizálva lehet megoldani. E munkálatokat az Adatvédelmi Biztos Hivatalának aktív közreműködésével kell megszervezni.
2. Jogos társadalmi igény, hogy a Magyarországon eddig elsősorban az adatok védelmére koncentráló jogszabályalkotás és az adatbázisok széles körű hasznosításának – eddig többnyire elkülönülő – szempontjai egymáshoz közelebb kerüljenek. Ennek szellemében a jogszabályi felülvizsgálatot jelentős mértékben segítené, ha a mikroadatokhoz való hozzáférés terén olyan *intézményes kereteket* alakítanának ki, ahol a nagy adatgazdák és a felhasználók a kölcsönös érdekek alapján fogalmaznák meg a szakmai igényeket. Célszerű lenne, ha mindkét fél részéről, tehát az adatgazdák, illetve a felhasználók (szakmai szervezetek, kutatóintézetek) részéről is kezdeményezés indulna a megfelelő intézményes keretek kialakítására, amibe az adatvédelemmel foglalkozó szakembereket is be kell vonni.
3. Az adott helyzetben – első lépésként – célszerű lenne, ha a kutatókat tömörítő *szakmai társaságok kezdeményeznék a mikroadatok anonimizálásával, valamint az azokhoz való hozzáféréssel foglalkozó szakmaközi „Felhasználói Tanács” (Munkacsoport) létrehozását*. Az adatgazdákkal való tárgyalások alkalmával ez a tanács képviselné a kutatói oldal szakmai érdekeit.
4. A jogszabályi rendezés keretében – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – *ki kell dolgozni az adminisztratív nyilvántartásokhoz, valamint a statisztikai szolgálat által kezelt adatállományokhoz való (anonimizált, valamint*

anonimizálatlan) *kutatói hozzáférés hatékony módozatait*, és azokat jogszabályban kell rögzíteni.

5. Az érzékeny adatok esetében a kutatói hozzáférést nagymértékben segítené egy olyan *kutatói akkreditációs rendszer*, amely a megfelelő hozzáférési jogosultsággal rendelkező szakemberek számára biztosítaná a mikroadatokhoz való hozzáférést.
6. A jogi keretek megteremtésén belül fontos lenne annak megfogalmazása, hogy az adatgazdák számára *az alapfeladatok közé kell sorolni az alapadatokra vonatkozó közérdekű adatszolgáltatást*. E megoldással egyértelművé válna, hogy a közérdekű adatszolgáltatással összefüggésben melyek azok a tevékenységek, amelyeket a költségvetés finanszíroz, és melyek azok, amelyeket az adott intézmény a bevételi kötelezettsége érdekében végez. Ehhez hasonlóan az adatszolgáltatók számára is alapfeladattá kell tenni a közérdekű adatszolgáltatást, ha működésük feltétele az állami pályázatokon való részvétel vagy a közadatkeresőben való jelenlét.
7. Az egyes adatgazdáknál kezelt adatállományok tartalmáról szóló *leírások (metaadatok) készítését kötelezővé, eredményeit pedig hozzáférhetővé kell tenni*.
8. *Az adathozzáférés biztosításának vagy az adatátadás kötelezettségének a megsértése esetén hatékony szankciókat kell alkalmazni*.
9. *Számos nemzetközi kezdeményezés indult el a mikroadatok kutatási célú hasznosításának elősegítésére*. A legfontosabb közülük talán az EU egyik folyamatban lévő FP7 pályázati felhívása,⁵ amely a társadalomtudományi adatbankok és a nemzeti statisztikai hivatalok közötti együttműködés fejlesztését célozza. Ismereteink szerint a felhívásra jelentkező konzorciumban nem lesz magyar tag sem a KSH, sem más intézmény részéről.

Másik fontos fejlemény a CESSDA-ERIC megalakulása, amely európai szinten fogja biztosítani a részt vevő tagországok számára a mikroadatokhoz való hozzáférést. Sajnálatos, hogy Magyarországon még nem született döntés arról, hogy mely összeurópai társadalomtudományi infrastruktúra fejlesztésében fogunk részt venni, és fennáll a veszélye annak, hogy kimaradunk az egyik legfontosabb infrastruktúra használatának lehetőségéből. Remélhető azonban, hogy az NKTH által koordinált NEKIFUT projekt⁶ eredményeként stratégiai infrastruktúráként fogjuk kezelni a mikroadatokhoz való hozzáférés csatornáit.

5 INFRA-2010-1.1.3: European Social Science Data Archives and Remote Access to Official Statistics – <http://euroalert.net/en/calls.aspx?idc=183>

6 Nemzeti Kutatási Infrastruktúra Felmérés és Ütítv (NEKIFUT) Projekt (<http://www.nekifut.hu>)