

Nyílt adat és nyílt kormányzat

A nyílt kormányzás lényege, hogy az állampolgároknak joguk van hozzáférni a kormányzat által generált információkhoz, és dokumentumokhoz. Tágabb értelemben azonban nem kizárólag a hozzáférés lehetőségéről, vagyis az átláthatóságról van szó, hanem arról is, hogy az állampolgárok konstruktív módon bekapcsolódjanak a döntéshozatali folyamatba, tehát a részvétel és az együttműködés szempontjairól is. A tanulmány bemutatja a nyílt kormányzás legújabb kori adatvezérelt fellendülését, amely a nyers, ráruházott értelmezéstől mentes kormányzati adatot állítja előtérbe. A nyitottság megteremtését célzó kormányzati kezdeményezések áttekintése után, világszerte működő megoldásokat mutatunk be, a nyílt kormányzat számos területéről.

Kulcsszavak: *nyílt kormányzat, nyílt adat, átláthatóság, részvétel, együttműködés, együttműködő demokrácia, kormányzat 2.0, e-kormányzat, e-demokrácia*

Szerzői információ:

Goda Szilárd szociológus, az ELTE Társadalomtudományi Karán végzett, humánökológia és médiászociológia szakirányon. Kutatási területei: e-demokrácia, kormányzat 2.0, fenntarthatóság az információs társadalomban, vállalati társadalmi felelősségvállalás és fenntarthatóság.

Így hivatkozzon erre a cikkre:

Goda Szilárd. „Nyílt adat és nyílt kormányzat”.
Információs Társadalom XI, 1–4. szám (2011): 181–187.
<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.X.2011.1-4.11>

A folyóiratban közölt művek

*a Creative Commons Nevezd meg! – Ne add el! – Így add tovább! 4.0
Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően használhatók.*

Nyílt adat és nyílt kormányzat

A nyílt kormányzás

A nyílt kormányzás lényege, hogy az állampolgároknak joguk van hozzáférni a kormányzat által generált információkhoz, dokumentumokhoz, illetve a kormányzati eljárásokhoz. A nyílt kormányzás abban több az információszabadságnál, hogy a nyers, többletjelentés nélküli (vagyis a kormányzat által ráruházott értelmezéstől mentes) adatot állítja előtérbe. A nyílt kormányzás diskurzusa az e-kormányzat, az e-kormányzás vagy az e-részvétel tágabb kontextusaiba ágyazódik.

Chun¹ modellje szerint az e-kormányzat első három szakaszában az információ áramlása leginkább egyirányú volt, a kormányzattól az állampolgárok felé haladt. A negyedik, Chun és szerzőtársai által *Kormányzat 2.0* névre keresztelt szakaszban a kormányzat a megosztott, együttműködő kormányzást igyekszik előmozdítani, átalakítva az igazgatás és a kormányzás működési módjait a zökkenőmentes információáramlás és a közös döntéshozatal érdekében. A nyílt kormányzás nem kizárólag a hozzáférés lehetőségéről szól, hanem arról is, hogy az állampolgárok konstruktív módon kapcsolódjanak be a döntéshozatali folyamatba. Ráadásul a nyílt kormányzás hatékonyabb kommunikációt is jelent a kormányzat különböző vertikális és hierarchikus szintjei között is.²

A nyílt kormányzás körüli eszmecsere legalább két párhuzamos, sűrűn egymásba fonódó szálon fut. Az egyik markánsan elkülöníthető diskurzus az átláthatóságot helyezi előtérbe. A játszma tétje itt a demokratikus deficit felszámolása vagy éppen a legitimitáció növelése, a civil kezdeményezések oldaláról pedig a visszaélések leleplezése. Ennek a diskurzusnak a jellege és fogalomhasználata tehát főként politikai. Az átláthatósággal kapcsolatos főbb dilemmák az állampolgárok személyes szférájának védelmét érintik, illetve az átláthatóság kívánatos mértékének meghatározására hívják fel a figyelmet.³

A másik diskurzus kulcsszava az együttműködés, ennek az irányzatnak a képviselői általában a együttműködő demokrácia ideálját, az innovációt és a közös értéktéremtést helyezik előtérbe. Beth Simone Noveck⁴ szerint a nyílt kormányzás elnevezés egyenesen rossz választásnak bizonyult az Egyesült Államokban, mert a nyíltság fogalma túlságosan hangsúlyozza az átláthatóságot, elterelve ezzel a figyelmet az együttműködés és a részvétel szempontjairól.

A kormányzati adatok felhasználása rendkívül széles körű, ami megnehezíti egy egységes, mindent lefedő tipológia felállítását. A szakirodalom több ilyen felosztást tartalmaz más és más szempont alapján. Van, ahol a kormányzat 2.0 kulcs fogalmaihoz (részvétel, információ megosztás/együttműködés, átláthatóság) kapcsolják a különböző

¹ Chun et al. 2010.

² Lathrop -Ruma 2010.

³ Coglianesi 2009.

⁴ Beth Simone Noveck 2011.

tevékenységeket.⁵ Davies⁶ a kormányzati adatok felhasználásánál szintén egy hármas felosztást javasol (formális részvétel a politikai intézményekben, együttműködő és közösségi tevékenységek, egyéni/piaci kezdeményezések), míg Osimo⁷ a kormányzat 2.0 tevékenységeinek részletesebb tipológiáját adja.

A kormányzat mint platform

A kormányzatok előtt álló struktúra- és szemléletváltás radikális mértékét O'Reilly⁸ felfogása szemlélteti a kormányzatról mint platformról. A digitális kor sikeres vállalkozásai – állítja O'Reilly – nem készítettek több ezer alkalmazást, megkísérelve lefedni a vélt vásárlói igényeket, hanem sikereses platformokat alkottak, amelynek a használatával számos egyedi igény könnyen kielégíthető. Hasonlóan egy kormánynak is mint platformszolgáltatónak olyan lehetőségeket kell teremtenie, amelynek a talaján a későbbi innovációk, magán beruházások és egyéni kezdeményezések értéket teremthetnek. A platformként felfogott nyílt kormányzat felépítésében bizonyos értelemben a közösségi média jelenti azt a „ragasztót”, amelynek segítségével az állampolgárok egyéni kezdeményezésekkel a kedvük szerint módosíthatják, szervezhetik és megoszthatják az összes tartalmat, információt és adatot.

Ennek a folyamatnak a lényege egy kívülről befelé irányuló áramlás, ahol a kormányzat keretein kívül vagy annak határain található hálózatokban termelik az információt és a tudást. Ezzel ellentétben a hagyományos, belülről kifelé irányuló, autoriter, mindent tudó megközelítés azzal jár, hogy a kormányzati szerv ragaszkodik az információ és a tudás előállításának monopóliumához.⁹

Az „állampolgárok bölcsességének” kiaknázása a közigazgatás működésmódját is átalakíthatja. A hagyományos közigazgatási eljárás ügyfeleinek és a közszolgáltatások felhasználóinak tudását, tapasztalatát felhasználva, ezek a szereplők hozzájárulhatnak olyan közfeladatok hatékonyabb végrehajtásához, amelyeket korábban kizárólag a köztisztviselők láthattak el.¹⁰

A nyitottság megteremtését célzó kormányzati kezdeményezések

A kormányzati adatok megnyitásában az Egyesült Államok és Nagy Britannia jár élen, míg az európai országok közül az észak-európai országok tették eddig a legnagyobb erőfeszítéseket.¹¹

⁵ Cho-Hwang 2010.

⁶ Davies 2010.

⁷ Osimo 2008.

⁸ O'Reilly 2010.

⁹ Chun et al. 2010.

¹⁰ Hilgers–Pillar 2011.

¹¹ A kormányzati adatok megnyitásának aktuális helyzetéről és jogszabályi háttéréről itt lehet tájékozódni: http://www.epsiplatform.eu/topic_reports/. Ez az oldal az európai kezdeményezéseket gyűjti össze: <http://ourdata.eu/>

Az Egyesült Államokban Barack Obama elnök már az első teljes hivatalban töltött napján kiadott egy, a nyílt kormányzással foglalkozó szándéknyilatkozatot. A memorandum arra a három alapelve épít, amit azóta a nyílt kormányzás alapelveiként tartanak számon: átláthatóság, részvétel és együttműködés. A kormányzat 2009 májusában indította útjára a data.gov oldalt, amely gazdasági, egészségügyi, környezetvédelmi és egyéb információkat tesz közzé többféle elektronikus formátumban. A kormány később megalkotta a nyílt kormányzás irányelvét is.¹²

Az Egyesült Királyságban 2009 decemberében tették közzé az amerikai direktívának megfelelő jelentést.¹³ A brit kormány 2010 januárjában indította el a nyílt adatokat tartalmazó portálját, a data.gov.uk-t, amely áprilisban már több mint 3000 adathalmazt tartalmazott.¹⁴

Az ausztrál kormány nyílt adatokkal kapcsolatos elképzeléseit tartalmazó jelentés¹⁵ 2009 decemberére készült el, és a közszolgálat átfogóbb reformjába illeszkedik. A munkacsoport elindította a „MashupAustralia” versenyt is számos kormányhivatal közreműködésével, amelynek keretében 68 adathalmazt nyitottak meg kísérleti jelleggel a nyilvánosság és az egyéni innovátorok számára.¹⁶

Kanadában számos városban¹⁷ indítottak el olyan tesztjellegű portálokat, ahol nyers kormányzati adatok érhetők el.¹⁸ A Toronto városa által elindított „OpenTO” kezdeményezés keretében egy online A-Z-ig katalógust hoztak létre,¹⁹ amelyek számos módon segíthetik a városlakók életét.²⁰

Hasonló kezdeményezések Norvégiában és Dél-Koreában is elindultak.²¹

Működő megoldások

A nyílt kormányzati kommunikáció segíthet visszaszerezni a gazdasági válság következtében megingott állampolgári bizalmat. Számos országban indultak olyan honlapok, melyek a gazdaságélénkítő csomagok és közpénzek nyomon követését teszik lehetővé. Az ENSZ kutatásában²² 115 ilyen weblapot elemzett. Sok kormányzat földrajzi információs rendszereket is használ az adatok kontextusba helyezésére, megkönnyítve azok megértését. A vizsgált oldalak 40%-ának voltak ilyen alkalmazásaik. A kormányok számára a válságkezelő honlapok felállításának költségét jócskán meghaladhatják a ki-

¹² The Open Government Directive.

¹³ Putting the Frontline First: Smarter Government címmel, <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf>

¹⁴ Davies–Lithwick 2010b.

¹⁵ Government 2.0 Taskforce <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html>

¹⁶ Davies-Lithwick 2010b.

¹⁷ Például Toronto, Vancouver, Edmonton.

¹⁸ <http://data.edmonton.ca/>, <http://data.vancouver.ca/datacatalogue/index.htm>, <http://www.datato.org/app/>

¹⁹ <http://www.datato.org/app/>

²⁰ Davies–Lithwick 2010a.

²¹ A norvég példa: Offentleg elektronisk postjournal – OEP, Dél-Korea: http://www.open.go.kr/pa/html/eng_main.htm

²² UN 2010.

adások javuló állampolgári monitorozásából és felügyeletéből fakadó megtakarítások. Texasban a honlap felállítását követően néhány hónappal a megtakarítások összege elérte az 5 millió dollárt.²³

A MAPLight²⁴ egy civil kezdeményezés az Egyesült Államokban, amely kongresszusi szavazatok és törvénykezési információkat tartalmazó adatbázisokra, illetve a kampány-hozzájárulások adataira épül. Az oldal célja, hogy azonosítsa és átláthatóvá tegye a támogatások és a szavazatok közötti kapcsolatot a kongresszusban. Az adatbázis afféle „ragasztóként” működik, amely összekapcsolja a politikai inputokat (kampány-hozzájárulások, lobbizás) a politika outputjaival (szerződések, jogszabályok).²⁵

A dél-koreai People’s Proposal²⁶ kezdeményezés célja az állampolgári kezdeményezések becsatornázása a jogszabályalkotás folyamatába. A beérkezett javaslatok közül a regisztrált felhasználók szakértői értékelése után díjazzzák a legjobbakat, amelyek aztán az ország e-ombudsman oldalára a Shin-moon-go-ra kerülnek át, ahová szintén be lehet nyújtani állampolgári kezdeményezéseket.²⁷

A FixMyStreet²⁸ projektet a brit nemzetiségű nonprofit MySociety fejlesztette. A projekt lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy online, más felhasználók számára is követhető módon jelentsék az olyan mindennapi problémákat, mint például kátyúk, elromlott utcai lámpák stb. A koncepciót mások is átvették, sőt immár szabványt is kidolgoztak. A szabvány segítségével a fejlesztők olyan alkalmazásokat készíthetnek, amelyek minden város számára használhatók.²⁹

A NoiseTube projektet³⁰ Nicolas Maisonneuve és kollégái³¹ hozták létre azzal a céllal, hogy az állampolgári részvételt a környezeti zajterhelés mérésére használják, a remények szerint tehermentesítve ezzel a költséges monitoring rendszereket. A felhasználók egy GPS-el ellátott telefonra feltölthető alkalmazás segítségével mérhetik meg a mindennapi környezetük zajszintjét, és így közvetlenül részt vehetnek a városi és környezeti fenntarthatóság értékelésében. A geolokalizált hangmérések és a felhasználó által generált metaadatok megoszthatók az onlineközösséggel, így a felhasználók hozzájárulhatnak a zajszint monitorozásához és a városi zaj-környezet térképezéséhez.

Norvég kezdeményezés a MyPage.³² Az oldal nemcsak személyre szabott e-szolgáltatásokat nyújt, hanem bevonja az állampolgárokat a személyes adataik kezelésének folyamatába. A rendszer előnye a releváns és pontos személyes adatokon túlmenően az átláthatóság és az állampolgári bizalom és ellenőrzés növekedése is.³³ Ehhez hasonlóan Észtországban létrehoztak egy személyre szabott elektronikus azonosító kártyát és az ehhez tartozó fiókot. Ezen keresztül az állampolgárok egyszerre hozzáférhetnek az összes velük kapcsolatban tárolt adathoz, mint például a földhivatali bejegyzések vagy

²³ Brito–Ogolski 2009.

²⁴ <http://maplight.org/>

²⁵ Newman 2010.

²⁶ www.reco.or.kr

²⁷ Cho–Hwang 2010.

²⁸ <http://www.fixmystreet.com/>

²⁹ O’Reilly 2010.

³⁰ <http://www.noisetube.net/>

³¹ Nicolas Maisonneuve 2010.

³² <http://www.norge.no/minside/>

³³ Forrás: <http://www.epractice.eu/cases/mypage>

a gépkocsi nyilvántartás.³⁴ Nagy Britanniában egy új szociális ellátórendszer kísérleti szakasza, a „Putting People First” kezdeményezés keretében elkülönítenek számlákat az ellátás kedvezményezettjei számára, akik szakemberek és a társaik segítségével maguk formálhatják az ellátásukat. A projekt célja szerint ez a részt vevő jellegű, öngondoskodásra épülő megközelítés személyre szabott megoldást kínál, és potenciálisan olcsóbban és rugalmasabban, mint a felülről lefelé irányuló megközelítések.³⁵

Összefoglalás

A kormányzati adatok megnyitása megváltoztatja az állami kapuőrök szerepét, hiszen a médiának, az állampolgároknak, a vállalati szférának és a civil szervezeteknek egyaránt megadja a lehetőséget a kormányzat tevékenységének interpretálásra az adatok egyéni kontextusba helyezésével.³⁶ Az együttműködő demokrácia felkarolása hatékonyabbá teheti a közszolgáltatásokat, az együttműködő szolgáltatások térnyerésével, a kormányzati szervek közötti együttműködés előmozdításával, valamint az állampolgári tapasztalatok és szakértelem becsatornázásával.

A kormányzati adatok megnyitása csak az első lépés a nyílt kormányzás felé. A nyílt kormányzás alkalmazásának egy modellje szerint³⁷ a következő lépés a részvétel előmozdítása, majd ezt követi az együttműködés elősegítése. A negyedik, végső szakasz az elért eredmények finom hangolása. Ebben a fázisban olyan szemléletváltás megy végbe az intézményekben, amelynek hatására a nyílt kormányzat alapelvei mindent áthatnak, tulajdonképpen megvalósítva a platformként működő kormányzat elgondolását.

Ez a szemléletváltás azonban komoly kihívás elé állítja a kormányzatokat és az állampolgárokat. A változás megköveteli többek között az autoritás és a szakértelem védelmének a feladását, a hatalmi struktúrák lebontását és átalakítását, a kockázatvállalás elfogadását és az állampolgári igényeket középpontba állító döntéshozatal kialakítását stb. A nyílt kormányzat új szerepkörei tehát a kulturális és magatartásbeli kódok teljes tárházának megváltoztatását igénylik.

Felhasznált szakirodalom

- Alonso, J. M.-Novak, K. 2009. *Improving access to government through better use of the Web*. World Wide Web Consortium, E-Government Interest Group. <http://www.w3.org/TR/egov-improving/>
- Brito, Jerry 2010. *All Your Data Belong To Us: Liberating Government Data*, in Lathrop D.-Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.

³⁴ Parycek–Sachs 2010.

³⁵ Bővebben J. Bartlett – C. Leadbeater – N. Gallagher 2008. *Making It Personal*, Demos Group. www.demos.co.uk/publications/makingitpersonal

³⁶ Davies 2010

³⁷ Lee-Young 2011

- Cavoukian, Ann 2009. *Privacy and Government 2.0: The Implications of an Open World*, Information & Privacy Commissioner Ontario, Canada, <http://www.ipc.on.ca/images/Resources/priv-gov-2.0.pdf>
- Curtin Gregory C. 2010. Free the Data!: E-Governance for Megaregions, in *Public Works Management Policy*, 2010, 14, 307.
- Chun S. A. – Shulman S. – Sandoval R. – Hovy E. 2010. Government 2.0: Making connections between citizens, data and government, in *Information Polity*, Volume 15, No 1–2.
- Curtin D. – Meijer A. – Brandsma G. – Leufgen B. 2009. *Open Government in the European Union Exploring the effects of openness on trust, accountability and effectiveness. presented at the NIG Colloquium on Good Governance Leiden*, November 2009.
- Coglianesi, Cary 2009. The Transparency President? The Obama Administration and Open Government, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 529–544. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2009.01451.x/pdf>
- Davies, A. – Lithwick D. 2010a. *Government 2.0 and Access to Information: 1. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in Canada*, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2010-14-e.htm>
- Davies, A. – Lithwick D. 2010b. *Government 2.0 and Access to Information: 2. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in the United States and Other Countries*, Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament
- Davies, Tim 2010. *Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data.gov.uk*, <http://practicalparticipation.co.uk/odi/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf>
- Eaves, David 2009. *Three Laws of Open Data International Edition*. *Eaves.ca*. <http://eaves.ca/2009/11/29/three-laws-of-open-data-international-edition>
- Eaves, David 2010. After the Collapse: Open Government and the Future of Civil Service, in Lathrop D.-Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Floridi L. 2005. *Semantic concepts of information*, <http://plato.stanford.edu/entries/information-semantic/>
- Hee Jung Cho – Sungsoo Hwang 2010. Government 2.0, in Korea: Focusing on e-participation services, in Christopher G. Reddick (szerk.): *Politics, Democracy and E-Government: Participation and Service Delivery*. USA, University of Texas at San Antonio, http://english-webometrics.yu.ac.kr/wwi/data/event/cho_hwang_IGI_20090730.pdf
- Hillgers, Dennis – Pillar T. Frank 2011. *Extending Open Innovation to Open Government: a Roadmap for New Opportunities in Citizenourcing*, <http://www.innovationmanagement.se/2011/02/28/extending-open-innovation-to-open-government-a-roadmap-for-new-opportunities-in-citizenourcing/>
- Lathrop D. – Ruma L. 2010. Preface, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Lee, Gwanho – Young Hwoon Kwak 2011. *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, IBM Center For the Business of Government, <http://www.businessofgovernment.org/report/open-government-implementation-model-moving-increased-public-engagement>

- Maisonneuve N. – Stevens M. Ochab B 2010. Participatory noise pollution monitoring using mobile phones, in *Information Polity*, Volume 15, No 1–2.
- Newman, Daniel 2010. Case Study: MapLight.org, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Noveck, Beth Simone 2009. *Wiki government: how technology can make government better democracy stronger, and citizens more powerful*. Brookings Institution Press.
- Noveck, Beth Simone 2011. *Defining Open Government*, <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>
- O'Reilly, Tim 2010. Government As a Platform, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Osimo, David 2008. Web 2.0, in *Government: Why and How? European Commission Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies*, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC45269.pdf>
- Open Government Research Report 2010. www.rightnow.com, <http://www.rightnow.com/pdf/press/2010-open-government-report.pdf>
- Tauberer, Joshua 2009. *Open Data Is Civic Capital: Best Practices for „Open Government Data”*, <http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html>
- Tauberer, Joshua 2010. Case Study: GovTrack.us, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Tapscott, Don 2010. Foreword, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- UN 2010. *E-Government Survey 2010 Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. UN, Department of Economic and Social Affairs, http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm
- Parycek P. – Sachs M. 2010. Open Government – Information Flow in Web 2.0 in *Europa Journal of ePractice*, No 9, 2010, <http://www.epractice.eu/en/document/313345>
- Pena Lopez, Ismael 2010. *Goverati: e-Aristocrats or the Delusion of e-Democracy*, http://fictlogy.net/articles/20100506_ismael_pena-lopez_-_goverati_e-aristocrats_delusion_e-democracy.pdf
- Robinson, David G. – Yu, Harlan – Felter, Edward W. 2010. Enabling Innovation For Civic Engagement, in Lathrop D. – Ruma, O'Reilly (szerk.): *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.
- Brito, J. – G. Okolski 2009. *The Cost of State Online Spending-Transparency Initiatives*. Arlington, VA, George Mason University, Mercatus Center.