

# ÜGYVITELI FOLYAMATOKAT TÁMOGATÓ RENDSZEREK



Tarpai Zoltán Tamás



# ÜGYVITELI FOLYAM- ATOKAT TÁMOGATÓ RENDSZEREK

**Szerző:**

Tarpai Zoltán Tamás

**Eredeti megjelenés éve:**

2017

**A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:**

2020. január 20.

**A hatályosítást végezte:**

Dr. Orbán Anna Mária

**Kiadó:**

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a **KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**  
**„A közszolgáltatás komplex kompetencia, élet-  
pálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”**  
című projekt keretében készült és került hatályosításra.

© Tarpai Zoltán Tamás, 2020

© Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

*A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.*

# TARTALOM

## 1. SZEMLELETVÁLTÁS ÉS ÚJ DIMENZIÓK

### A KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉSBEN . . . . . 6

- 1.1. Az elektronikus közigazgatás-fejlesztés múltja, jelene és jövője . . . . . 6
- 1.2. Kormányzati stratégiák az elektronikus közigazgatásban . . . . . 7
  - 1.2.1. *Digitális menetrend 2020* . . . . . 7
  - 1.2.2. *Digitális Megújulás Cselekvési Terv*. . . . . 7
  - 1.2.3. *Magyar Program – e-közigazgatás* . . . . . 8
  - 1.2.4. *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. . . . . 8
  - 1.2.5. *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól* . . . . . 9
  - 1.2.6. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)* . . 9
  - 1.2.7. *Digitális Nemzet Fejlesztési Program*. . . . . 9
  - 1.2.8. *Digitális Magyarország Program és Digitális Jólét Program* . . . . . 10
- 1.3. Az elektronikus közigazgatás működési környezete . . . . . 11
- 1.4. Az e-ügyintézési törvény újszerű megoldásai . . . . . 12

## 2. ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS ÉS ÜGYKEZELÉS

### AZ ÖNKORMÁNYZATI SEKTORBAN . . . . . 15

- 2.1. Az alkalmazásközpontok jelentősége és szerepe. . . . . 15
  - 2.1.1. *Fogalmi behatárolás*. . . . . 15
  - 2.1.2. *ASP megoldások terjedése* . . . . . 15
- 2.2. Az Önkormányzati ASP kialakításának célja és keretei . . . . . 16
  - 2.2.1. *A szükségesség indokoltsága*. . . . . 16
  - 2.2.2. *A kialakítás fejlődési íve* . . . . . 17
  - 2.2.3. *Jogi keretek*. . . . . 18
- 2.3. Működés és funkcionalitás . . . . . 19
  - 2.3.1. *Keretrendszer* . . . . . 19
  - 2.3.2. *Támogató rendszerek* . . . . . 20
  - 2.3.3. *Szakrendszerek* . . . . . 20
  - 2.3.4. *A használat lehetőségei*. . . . . 21
- 2.4. Adattárház. . . . . 22
  - 2.4.1. *Az adattárház létjogosultsága*. . . . . 22
  - 2.4.2. *A kialakítás célrendszere*. . . . . 22
  - 2.4.3. *Az adatok kezelése* . . . . . 23
  - 2.4.4. *Felhasználói kör*. . . . . 23

<b>3. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS ELEKTRONIKUS ÜGYKEZELÉSI MEGOLDÁSAI</b> .....	<b>25</b>
3.1. Az elektronikus megoldás jelentősége az ügyfélkiszolgálásban .....	25
3.1.1. Kihívások és lehetőségek – IKT megoldások <i>a közigazgatási szervezetrendszerben.</i> .....	25
3.1.2. Az IKT megoldások szerepe <i>a területi közigazgatási ügyfélkiszolgálásban.</i> .....	26
3.2. A MUKER működése és funkcionalitása .....	28
3.2.1. A kialakítás első lépései .....	28
3.2.2. A MUKER jelentősége .....	28
3.2.3. Alapfunkcionalitás .....	29
3.2.4. Tájékoztatás és ügyindítás .....	30
3.2.5. Általános ügyintézési folyamat .....	30
3.3. A kiszolgálási csatornák kapcsolódásai .....	31
<b>4. INTEROPERÁBILIS MEGOLDÁSOK A GYAKORLATBAN.</b> .....	<b>34</b>
4.1. Az interoperabilitás jelentősége és szerepe .....	34
4.1.1. Fogalmi behatárolás. ....	34
4.1.2. Nemzetközi irányok. ....	35
4.1.3. Hazai jogi keretek. ....	36
4.2. Összerendelési nyilvántartás .....	37
4.2.1. Előzmények. ....	37
4.2.2. Működési logika .....	37
4.2.3. A nyújtott (adat)szolgáltatások .....	39
4.3. Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz .....	40
4.3.1. Működési logika .....	40
4.3.2. Az adatvédelmi kérdések kezelése .....	40
4.3.3. Perspektíva .....	41
<b>5. ÚTON A PAPÍRMENTES IRODA FELÉ</b> .....	<b>43</b>
5.1. Papír- és elektronikus dokumentumok kapcsolata .....	43
5.2. Hibrid szolgáltatás .....	45
5.2.1. Hibrid szolgáltatásról általánosan .....	45
5.2.2. A szolgáltatás nyújtásának főbb lépései .....	45
5.2.3. A másolatkészítés részletes szabályai .....	45
5.3. Inverz hibrid szolgáltatás .....	47
5.3.1. Az inverz hibrid szolgáltatásról általánosan .....	47
5.3.2. A szolgáltatásnyújtás főbb lépései .....	47
5.3.3. A másolatkészítés szabályai .....	48
<b>6. JOGSZABÁLYTÁR</b> .....	<b>49</b>
6.1. Jogszabályok. ....	49
6.2. Stratégiák, programok, keretrendszerek .....	50
<b>7. IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	<b>51</b>
7.1. Internetes források .....	51

# 1. SZEMLÉLETVÁLTÁS ÉS ÚJ DIMENZIÓK A KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉSBN

## 1.1. Az elektronikus közigazgatás-fejlesztés múltja, jelene és jövője

Azzal, hogy az ügyfélkiszolgálás kikerült az elektronikus térbe, az így nyíló lehetőségek által komplexebbé vált a kiszolgálás egésze. Nem csupán arról van szó, hogy a személyes ügyfélszolgálat elektronikus leképezése történt meg, elvégre bármennyire is egy egységes szemléletnek kell megjelennie az egyes csatornák által nyújtott kiszolgálásban, más filozófia jelenik meg mind a kettő mögött.

A személyes ügyfélszolgálaton sokkal aktívabb és közvetlenebb a közigazgatás jelenléte, amely az ügyintéző személyében ölt fizikai formát. Az ügyintéző a közigazgatási szervet és egyben a közigazgatást képviselve közvetlen interakciót biztosít az ügyfél számára, akiben mindez a kényelem és a bizalom érzetét kelti. Az ügyfél rábízta az elintézni kívánt ügyét és önmagát az ügyintézőre, vagyis a közigazgatásra. Ezzel szemben az elektronikus ügyintézésnél közvetett kapcsolat valósul meg, amely során az ügyfél „saját kezébe veszi az irányítást”, és önmaga végzi el a teljes ügyintézés egy megadott séma alapján. Ez lehet akár egy statikus nyomtatvány vagy egy online dinamikus űrlap, de akár csupán időpontfoglalás is a későbbi személyes ügyintézésre. A lényeg, hogy a felkínált panelek mentén, mintegy az ügyfél kezét fogva igyekeznek a közigazgatás biztosítani az ügyintézés lehetőségét.

Az ügyintézés fogalmáról a közigazgatás és a piaci szektor felfogása egyre markánsabban eltér. Korábban mind a kettő a „kérelem-válasz”-logikát követte. Az ügyfél kérelmezte a szolgáltatást a szolgáltatónál, feladta megrendelését, amit később kiértékeltek, és visszaigazoltak. A közigazgatásban kérelmet nyújtott be, amire megadott időn belül kapott egy határozatot vagy végzést. Természetesen vannak olyan folyamatok, ahol ez megkerülhetetlen, de a felgyorsult világban egyre inkább az azonnali ügyintézés kerül előtérbe. Mindez az online szolgáltatások térhódításának köszönhető, amely folyamat már a közigazgatásban is megkezdődött. Nagyon sok olyan folyamat van azonban, ahol az ügyintézés még a hagyományos logika szerint történik, pedig valós ügyintézői mérlegelést nem igényel, automatizálható lenne. Még nagyobb azon folyamatok köre, ahol magának a kérésnek a megalapozása jelentősen egyszerűsödhet a nyilvántartott adatok bevonásával (azaz online támogatással). Az online szolgáltatások kialakításában a közigazgatás elmarad a piaci szektortól és az abban rejlő lehetőségektől. Fejlődési trendként azonban feltétlenül figyelembe kell venni, hogy az online kapcsolattartás terjedése és az erre való igény növekedése várható.

Az online ügyintézés gátló tényezői között felmerülő információbiztonsági és technikai kérdések egyértelműen azt mutatják, hogy a hazai lakosság nem rendelkezik kellő ismeretekkel az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban. A meglévő információkat önálló tapasztalati úton vagy a közvetlen ismerősöktől szerzik. Az első online ügyintézés követő látványos attitűdváltozás azt bizonyítja, hogy szervezett formában történő információ- és ismeretátadás estén a meglévő szolgáltatások használata jelentősen gyakoribbá válna. Az elektronikus ügyintézési tapasztalattal nem rendelkező állampolgárok elutasító véleménye jelentősen módosul (pozitív irányba) az első online ügyintézés követően.

Azt sem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az új technológiák, a folyamatosan változó társadalmi, gazdasági és közigazgatási körülmények a bizonytalanságot és a folyamatokból való

kirekesztést is jelenthetik jelentős számú ügyfélcsoportok számára. Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetése további csoportok leszakadását indította el, ami jelentősen befolyásolja a fejlesztések kihasználtságát és hatékonyságát. Utóbbi érdekében biztosítani kell, hogy a leszakadó csoportok képessé váljanak az elektronikus szolgáltatások használatára. A több csatornán keresztül, akár eltérő színvonalú és tartalmú szolgáltatásokat az ügyfél számára kényszer nélkül és azonos költségszinttel kell biztosítani. Sem a csatorna megválasztását, sem az ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatások tartalmát nem szabad előírni, egységesíteni. A csak interneten vagy csak telefonon elérhető szolgáltatások, illetve a kötelezően igénybe veendő tanácsadás jelentős ellenállást építhet ki az ügyfelekben, ezért törekedni kell a csatornák közötti összhang megteremtésére.

## 1.2. Kormányzati stratégiák az elektronikus közigazgatásban

### 1.2.1. Digitális Menetrend 2020

Az *Európa 2020 stratégia* és az ennek alapján elkészített *Digitális Menetrend 2020* végrehajtása hazánkat is érinti. A Digitális Menetrend 2020 az Európa 2020 stratégia 7 kiemelt kezdeményezésének egyike. Célkitűzése, hogy „*az információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának kulcsfontosságú szerepet jelöljön ki Európa 2020-ra kitűzött céljainak sikeres megvalósításában.*”<sup>1</sup>

A Digitális Menetrend úgynevezett *pillérekben* rögzíti az információs társadalmi kihívásokra adott válaszokat. A „digitális egységes piac” pillér szerint fel kell számolni a határokon átnyúló digitális szolgáltatásnyújtás akadályait. Az „interoperabilitás és standardok” pillér alapján a hardverek, szoftverek, adatbázisok és a különféle elektronikus szolgáltatások gördülékeny együttműködését kell elősegíteni. A „gyors és ultragyors internetelés” pillérben célként fogalmazódik meg, hogy 2020-ig az európai háztartások fele 100 Mbps-os sávszélességű internetszolgáltatást érjen el, valamint hogy minden EU-polgár számára legalább 30 Mbps-os letöltési sebesség legyen biztosítva. A „digitális írástudás és az e-befogadás” pillér biztosítani kívánja a demokratikus keretek fenntartását és a társadalmi fenntarthatósági követelmények teljesítését (az EU népességének 30%-a még egyáltalán nem használt internetet). A „bizalom és biztonság” pillér a kiberbűnözés elleni fellépést szorgalmazza, valamint a személyes adatok védelmével kapcsolatos intézkedéseket a felhasználók elkötelezettségének növelése érdekében. A „kutatás és innováció” pillérben az infokommunikációs kutatásfejlesztési kiadások megkétszerezése a cél, továbbá az, hogy az innovációk közvetlenül is bekerüljenek a gazdaságba (például startupvállalatok támogatása). Végezetül pedig a „társadalmi szintű technológiai hasznok” pillér az EU lakosságának életminőségét közvetlenül érintő, digitális technológiákon alapuló fejlesztési kezdeményezések megvalósítását tűzi ki célul (például az energiafogyasztás csökkentése, az e-egészségügyi és más elektronikus közszolgáltatások nyújtása).

### 1.2.2. Digitális Megújulás Cselekvési Terv

A Digitális Megújulás Cselekvési Terv szerint a heterogén üzemeltetési környezet az oka annak, hogy nem elég hatékony és nem elég olcsó az állam, továbbá az, hogy az IT-háttérfejlesztések nem hozták magukkal a közigazgatási folyamatok újraalakítását is, valamint nem megfelelő a projektműködés

---

<sup>1</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az európai digitális menetrend, Brüsszel, 2010. 08. 26, COM(2010) 245 végleges/2., 3.

a közigazgatáson belül. Mindemellett probléma, hogy az elindult fejlesztésekhez nem megfelelő a tervezés és a visszacsatolás, drágák a közbeszerzések, nem megfelelő a humán erőforrás kezelése, valamint nehézkes az uniós források felhasználása.

A Cselekvési Terv többek között elérendő célként definiálja a hatékonyan és biztonságosan működő szolgáltató államot. Ennek megvalósítása kapcsán rész cél a központi szakirányítás, a kormányzati informatikai üzemeltetési konszolidáció, a fejlesztések központosított támogatása, a technológiai konszolidáció, az erős pénzügyi és folyamatellenőrzés bevezetése, a folyamatokat és műszaki tartalmakat meghatározó egységes szabályrendszerek megfogalmazása és kötelezővé tétele.<sup>2</sup>

### 1.2.3. Magyary Program – e-közigazgatás

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program<sup>3</sup> (a továbbiakban: Magyary Program) átfogó, legfontosabb stratégiai célja „az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.”

A Magyary Program alapvetően rögzíti, hogy a sikeres e-közigazgatás kialakítása érdekében egyidejűleg szükséges az informatikai infrastruktúra (hardver), az alkalmazás (szoftver) és az ehhez rendelt emberi erőforrás fejlesztése. A megvalósítás módjával kapcsolatban rögzíti, hogy a közigazgatási informatika fejlesztésében is a lehető legnagyobb fokú központosítást kell elérni a rendszerek biztonságos működése adta keretek között.

A Magyary Program következő verziója (a továbbiakban: MP 12.0) már az átfogó feladatok között szerepelteti „Az elektronikus közigazgatás kiterjesztését”.

Az MP 12.0 egyik legnagyobb erénye, hogy előremutató módon egységes és egyértelmű fogalom meghatározást kívánt nyújtani a közigazgatási informatikát – ami elsősorban a közigazgatás infrastrukturális, valamint vagyoni feltételrendszerének biztosítása – és az e-közigazgatást – ami az alkalmazások és az ezzel kapcsolatos emberi képességek fejlesztése – illetően.

Az e-közigazgatás fogalom meghatározását követően 8 nagyobb beavatkozási területet sorol fel az MP 12.0, amelyek részletezése, kibontása már konkrét fejlesztéseket, megvalósítandó projekteket jelölt meg.

### 1.2.4. Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020

A Kormány 2014 februárjában „a Magyarország Nemzeti Infokommunikációs Stratégiájáról” szóló 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozattal fogadta el a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiát (továbbiakban: NIS), amely a Kormánynak a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, infokommunikációs ágazattal összefüggő célkitűzéseit foglalja össze. Mindez természetesen szoros összefüggésben és összhangban van az Európai Uniónak az infokommunikációs szakpolitikával kapcsolatban megfogalmazott közép- és hosszú távú, valamint a 2014-ben kezdődő új 7 éves pénzügyi időszak kiemelt céljaival.

A Stratégia célja egyrészt egy átfogó kép felmutatása a hazai információs társadalom és az IKT-piac jelenlegi helyzetéről, másrészt pedig az infokommunikációs területre vonatkozóan egy kívánatos célállapot megfogalmazása, továbbá a 2014–2020-as uniós tervezési ciklushoz igazodó időtávra vonatkozó szakmai irányok kijelölése.

<sup>2</sup> Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2010. december

<sup>3</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) – A haza üdvére és a köz szolgálatában, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.



A NIS megállapítása szerint hazánkban kialakult a digitális ökoszisztéma. Ez egy nyílt társadalmi-technikai rendszer, amelyet az önszerveződés, a skálán való mérhetőség és a fenntarthatóság jellemz, és ahol felhasználók (lakosság, vállalkozások, kormányzat) milliói, valamint eszközök tízmilliói kommunikálnak egymással, tartalmak és alkalmazások tízezreit igénybe véve a nagy adatforgalmat biztosító széles sávú hálózatok segítségével.

A fentiekén túl a Stratégia 4 kiemelt területet azonosít, amelyek az úgynevezett *pillérek*. Ezek azok a legmagasabb szintű területek, amelyek együttesen határozzák meg és teszik értelmezhetővé az IKT-szektor, és amelyek mentén leírhatók a területet jellemző legfontosabb folyamatok és összefüggések. A pillérek mellett 3 horizontális tényezőt is azonosítottak, amelyek a tartalmi értelemben leginkább releváns pilléreknél jelennek meg. Ezek az E-befogadás, a K+F+I és a Biztonság.

### *1.2.5. Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól*

Az akciótervi dokumentum célja a NIS-ben meghatározottak részletesebb és mélyebb kifejtése, ezen belül is az egyes intézkedések operatív teendőinek, forrásigényének, a várható eredmények és felelős intézmények megjelölése. Mindezzel a dokumentum megalapozza a 2014–2020-as uniós tervezési ciklus érintett operatív programjait is.

### *1.2.6. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)*

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott, gyakran „Államreform II.” néven hivatkozott Stratégia az első olyan középtávú közigazgatás-fejlesztési dokumentum, amely Európai Uniós forrásokra építő fejlesztéspolitikai ciklus szakmai megalapozására szolgál. A Kormány 2020-ig érvényes közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit tartalmazza.

A Stratégia a „közigazgatás versenyképességének” érdekében olyan környezet biztosítását tűzi ki célul, amely a lehető leghatékonyabb és legkorszerűbb keretek között biztosítja a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, az ügymenetek racionalizálását. Másrészt az állampolgárok számára az államba vetett bizalom kialakításának egyik legfontosabb tényezőjeként az ügyfélközpontú ügyintézés megfelelő szervezeti és infrastrukturális kereteinek kialakítására irányul. A közigazgatási hatékonyság növelésének egyik legfontosabb eszközeként határozza meg az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztését. Az e-közigazgatási szolgáltatások bővítésének és minőségi javításának célja, hogy megkönnyítse a közigazgatás ügyfeleinek ügyintézését és a közigazgatásban dolgozók munkáját, illetve egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tegye az eljárásokat és a szervezeti folyamatokat.

### *1.2.7. Digitális Nemzet Fejlesztési Program*

A Magyar Kormány a Digitális Nemzet Fejlesztési Program (a továbbiakban: DNFP) megvalósításáról szóló 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozatban a DNFP megvalósításával kapcsolatos átfogó feladatrendszert rögzített, amelyhez kijelölte az annak végrehajtásáért felelős tárcákat és intézményeket. A kormányzati program négy pillér – digitális infrastruktúra, közösség és gazdaság, állam, készségek – mentén fogalmazta meg 2018-ig a hazai digitális környezet fejlesztését.

### 1.2.8. Digitális Magyarország Program és Digitális Jólét Program

A stratégiai célkitűzések mentén megfogalmazott törekvések végső célja a Digitális Magyarország létrehozása, ami a kormányzat, valamint az érintett intézményi és piaci szereplők közös szerepvállalásával valósulhat meg. A Digitális Magyarország magában foglalja a 2020-ig uniós és hazai forrásból megvalósuló összes infokommunikációs fejlesztést, ugyanakkor nyitott arra, hogy a kormányzati szerveken kívül más partnerek, cégek és intézmények is aktív résztvevőként csatlakozzanak a fejlesztési programsorozathoz.

A Digitális Magyarország küldetése, hogy – az összehangolt kormányzati fejlesztési programoknak köszönhetően – a digitális környezet kiegyensúlyozottan fejlődjön, az infokommunikációs eszközök és szolgáltatások pozitív lendületet adjanak a versenyképességnek, a fenntartható gazdasági növekedésnek, a foglalkoztatásnak és a társadalmi esélyegyenlőségnek.

A Digitális Magyarország Program főbb céljai:

- a szupergyors internet elérhetővé tétele;
- a helyi közösségek, valamint a teljes magyar közösség összetartozásának erősítése a digitális technológia révén;
- az állam által nyújtott szolgáltatások fejlődése;
- az ország versenyképességének növelése a digitális szolgáltatások, valamint a digitális készségek terjedésének elősegítése által;
- digitális infokommunikációs alkalmazások, szolgáltatások elterjesztésének támogatásán keresztül az életminőség javítása minden élethelyzetben.

A Digitális Magyarország Program – ahogy az annak megvalósítását célzó Stratégia is – 4 fő pilléren nyugszik: szupergyors internet, digitális közösség és gazdaság, e-köszolgáltatások, digitális készségek.

A kormány szándékai szerint az egymásra épülő, egymást kiegészítő kormányzati infokommunikációs programokat a magyar társadalom és a magyar nemzetgazdaság digitális fejlesztését célzó, a kormány 2012/2015. (XII. 29.) határozatával elfogadott Digitális Jólét Program (DJP) ernyője alatt kell összehangolni. A DJP célkitűzéseit a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiával (NIS) és a NIS akciótervi kibontását tartalmazó „Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól” című dokumentummal összhangban, a DNFP-ben elért eredményekre építve valósítja meg.

A DJP a digitális ökoszisztéma egészét érintő összehangolt kormányzati programként a következő években minden releváns területen hozzá kíván járulni ahhoz, hogy Magyarország minél felkészültebb legyen az egyre gyorsuló és elkerülhetetlen digitális átalakulásra. Ezek a területek a következők: az internetet mindenki számára hozzáférhetővé és megfizethetővé tenni, az infrastruktúrát fejleszteni, valamint digitalizálni az oktatást.

A DJP kiemelt súlyát jelzi, hogy a sikeres végrehajtás érdekében Digitális Jólét Program megvalósításáért és koordinációjáért felelős miniszterelnöki biztost neveztek ki.

A DJP eddigi eredményei közé tartozik többek között, hogy:

- az internet széles körű hozzáférhetőségének és megfizethetőségének biztosítása érdekében 2017. január 1-től az internet-hozzáférési szolgáltatás áfakulcsa Magyarországon 18%;
- a kormány az 1189/2017. (IV.10.) Korm. határozattal döntött a Digitális Jólét Alapsomagról, amely 2017 közepétől jelenik meg a szolgáltatók kínálatában. Célja, hogy mindazok, akik ez idáig az internetezés túl magas ára miatt nem tudtak előfizetni a szolgáltatásra, egy minden eddiginél alacsonyabb fogyasztói árazású internet-előfizetést érhessenek el. A kedvezményes alapsomagot azok a természetes személyek vehetik igénybe legfeljebb két évig, akiknek az elektronikus hírközlési szolgáltatóval kötendő előfizetői szerződés aláírását megelőző évben nem volt internet-előfizetésük,
- a 2017-ben kibővített Digitális Jólét Program, a DJP 2.0 megvalósítása keretében elfogadásra került több mint 20 új fejlesztési javaslat és ágazati stratégia, köztük:
  - a Digitális Oktatási Stratégia,
  - a Digitális Gyermekvédelmi Stratégia,
  - a Digitális Startup Stratégia,
  - a Digitális Exportfejlesztési Stratégia,
  - a Közgyűjteményi Digitalizálási Stratégia.

A következő 10 évre szóló DJP 2030 Stratégia célja, hogy a pontos szervezeti működést és feladatrendszert határozza meg a digitális állam, az adatpolitika, az adatvagyon, a robotizáció, a hálózatkutatás, a kompetenciafejlesztés, a megfizethető hozzáférés és a kkv-k digitalizációjának területein.

### 1.3. Az elektronikus közigazgatás működési környezete

Nyugodtan kijelenthető, hogy az internet ma már a mindennapi életünk részévé vált; a dinamikus technológiai fejlődés látványos mértékben változtatott szemléletünkön. Elvárásaink az ügyintézással, valamint a szolgáltatások igénybevételével kapcsolatban fokozatosan átalakultak, és egyre nagyobb az igényünk az elektronikus szolgáltatások iránt. Életünket fokozatosan áthatja az infokommunikáció, hiszen az eszközök és technológiák sokasága drasztikusan alakítja át a mindennapjainkat. Az egyre inkább felgyorsuló életvitel, valamint a kitáguló információszerzés lehetősége és szüksége automatikusan új elvárásokat generál az elérhető szolgáltatásokat illetően.

Nincs ez másként a közigazgatást érintően sem, ez pedig új kihívások elé állítja az állami működést. Ma már az állammal szemben is alapvető elvárás, hogy könnyen alkalmazható, életszerű és felhasználóbarát szolgáltatásokat tudjon biztosítani. Mindez egyrészt tervezhetőbbé teheti az állampolgárok közigazgatással kapcsolatos interakcióit, másrészt pedig ennek hatására optimalizálható a közigazgatás belső működése.

A Kormányzati Portál 2001-es indulását követően közel egy évtizednek kellett elteltie ahhoz, hogy az elektronikus ügyintézés – az Ügyfélkapu kialakításán és a Központi Rendszer kiépülésén keresztül – a közigazgatási hatósági eljárásokba illesztett e-ügyintézési normakörnyezettel teljesen új pályára állhasson. Egy új szemlélettel új alapokra helyeződött az elektronikus ügyintézés filozófiája. A kiépülő új modell építőköveiként a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, vagyis SZEÜSZ-ök szolgálnak.

Az egyes SZEÜSZ-ök az elektronikus közigazgatás „építőköveiként” is értelmezhetők. Minden egyes SZEÜSZ egyedi funkciót hordoz magában (azonosítás, meghatalmazás, kézbesítés stb.), amely egy-egy eljárás részecskéjét hivatott támogatni az elektronikus útra való terelés terén. Ezen gondolatmenet szerint tehát az egyes SZEÜSZ-ök ügyintézési mozzanatokhoz biztosítanak elektronikus megoldást (például elektronikus fizetés, hitelesítés), így egy eljárás elektronizálásánál ezeket nem kell fejleszteni, csupán az adott SZEÜSZ-t kell beilleszteni a fejlesztési folyamat egy adott szeletébe.

A korábbi évek az alapkövek és tartópillérek elhelyezésével teltek, hiszen kialakultak egyrészt az egyes SZEÜSZ-ök, másrészt pedig az az infrastruktúra, amely kellő alapot jelent ahhoz, hogy a modern technológiai és szolgáltatási elvárásoknak megfeleljen az elektronikus közigazgatás. Az, hogy az egyes szervezeteknek fel kell használnia a SZEÜSZ-öket saját fejlesztéseik során, ma már nem kérdés, hiszen a költségtakarékossági és -hatékonysági szempontok nem hagyhatók figyelmen kívül az elektronikus közigazgatás fejlesztését illetően sem.

Ezt erősíti az az elhatározás is, amely szerint Uniós források felhasználása az elektronikus közigazgatás fejlesztése során nem történhet meg anélkül, hogy ne vizsgálják, hogy az egyes fejlesztésekhez illeszthető-e valamilyen SZEÜSZ. Amennyiben van olyan fejlesztési részlem, ahol releváns SZEÜSZ integrálása, akkor azt csak és kizárólag SZEÜSZ illesztésével lehet megoldani. Ezzel is kiküszöbölődnek azok a párhuzamos fejlesztési lehetőségek, amelyek olyan megoldásokat kívánnak kifejleszteni, amelyek már működnek és alkalmazhatóak.

## 1.4. Az E-ügyintézési törvény újszerű megoldásai

Az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos jogi kereteket az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) rögzíti.

Az E-ügyintézési törvény egyik alapvető célja, hogy segítséget nyújtson az elektronikus ügyintézésre kötelezettek számára az ilyen ügyintézés biztosító rendszereik létrehozásához, valamint az egymással való elektronikus kapcsolattartáshoz. Az E-ügyintézési törvény a garanciális törvényi szintű szabályozást igénylő (például személyes adatkezelés miatt) SZEÜSZ-rendelkezéseket tartalmazza, amiből az következik, hogy nem mindegyik SZEÜSZ-re vonatkozóan szerepelnek ebben a jogszabályban előírások, több esetben csupán kormányrendeleti szinten történik meg a tárgykör szabályozása.

Az E-ügyintézési törvény további célja az elektronikus ügyintézés kiterjesztése, amely törekvés egyik alapvető eleme, hogy kitágítja az elektronikus ügyintézésre vonatkozó korábbi személyi hatályt, és a jogszabály rendelkezéseit kiterjeszti a következőkre:

- államigazgatási szervek;
- helyi önkormányzat;
- törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalanyok;
- Országos Bírósági Hivatal és a bíróságok;
- alapvető jogok biztosa;
- ügyészség;
- közjegyzők;
- bírósági végrehajtók;
- hegyközségek kivételével a közttestületek;
- közüzemi szolgáltatók;
- törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalanyok;
- meghatározott ügyek E-ügyintézési törvény szerinti elektronikus intézését önkéntesen és a meghatározott feltételeknek megfelelően vállaló, illetve ezt az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnek bejelentő további jogalanyok.

Az E-ügyintézési törvény kötelezően meghatározza azokat az informatikai részzolgáltatásokat, amelyeket minden elektronikus ügyintézészt biztosító rendszer működtetése során biztosítani kell:

- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének lekérdezését;
- a személyre szabott ügyintézési felületen keresztül történő ügyintézés lehetőségét;
- elektronikus azonosításhoz kötött szolgáltatás nyújtása esetén a központi azonosítási ügynök szolgáltatáson keresztül elérhető elektronikus azonosítási megoldások ügyfél általi használatát;
- a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Vhr.) meghatározott biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül történő kézbesítést, a neki címzett üzenetek fogadását;
- az ügyfél által elektronikus úton tett jognyilatkozatok, elküldött iratok kézhezvételének jogszabályban meghatározott módon történő haladéktalan igazolását;
- a legalább fokozott biztonságú és közigazgatási követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással ellátott, illetve elektronikus bélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumok feldolgozását;
- e törvény szerint hitelesített dokumentumok előállítását;
- az ügyfél részére kézbesítendő iratok kézbesítését a 14. § szerint valamennyi típusú kézbesítés útján;
- az előzőekben felsorolt szervek esetében az eljárásért fizetendő terhek elektronikus fizetését;
- az elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatással létrehozott elektronikus űrlapok kezelését.

A közigazgatás és ezen belül az elektronikus ügyintézés szempontjából kiemelkedően fontos rész-cselekmény az elektronikus hiteles iratok átalakítása hiteles papíralapú irattá. Az E-ügyintézési törvény pótolja azt a hiányosságot, hogy korábban nem volt általános háttérszabály arra, hogy az elektronikus hiteles iratok hogyan alakíthatók át hiteles papíralapú kiadmánnyá. Nem életszerű ugyanis, hogy hiányzik annak jogi lehetősége, hogy egy közfeladatot ellátó szerv a saját elektronikus iratáról hiteles másolatot tudjon készíteni.

Az ügyfél az E-ügyintézési törvény alapján arra is jogosulttá válik, hogy valamennyi, általa elektronikus intézhető ügyet egyetlen egységes és személyre szabott ügyintézési felületen (az Egységes Digitális Ügyintézési Térben) is elintézhesse. Az Egységes Digitális Ügyintézési Tér nem egy önálló, elkülönült informatikai rendszerként jön létre, hanem egy számos különböző, azonban egységes felületen elérhető és azonos logikájú szolgáltatáscsomagként.

Az E-ügyintézési törvény az információáramlás tekintetében csak a „hogyan” kérdésre válaszol azzal, hogy elektronikus útra tereli a kommunikációt, másrészt meghatározza, hogy ez az elektronikus kommunikáció milyen módon valósulhat meg úgy, hogy az a joghatás kiváltására alkalmas legyen. Az adatkezelés szabályait viszont továbbra is ágazati jogszabályokban találhatjuk meg. Amikre viszont nem terjed ki a szabályozás, azok az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek olyan belső ügyviteli folyamatai, amelyek az ügyfelek ügyeit közvetlenül nem érintik.

A Ket.<sup>4</sup> által szabályozott, külön-külön létrehozott ügyfél-regisztrációs nyilvántartások helyett az E-ügyintézési törvény már központi ügyfél-regisztrációs nyilvántartás kialakítását és vezetését írja elő. A személyazonosság – Digitális Térben való – hiteles igazolása érdekében a Kormány által kötelezően biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatások igénybe vevőiről egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartást kell vezetni. Ennek során egyrészt a már korábban is létező, egyes azonosítási szolgáltatások (ügyfélkapu, részleges kódú telefonos azonosítás) működtetése érdekében vezetett ügyfél-regisztrációs nyilvántartásokat kellett egy nyilvántartásban egységesíteni, másrészt ki kellett azokat egészíteni az elektronikus személyazonosító igazolvány, mint elektronikus azonosítási szolgáltatás, jogszabályban meghatározott adattartalmával.

<sup>4</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (hatályos: 2005. XI. 1. – 2017. XII. 31.)

Az E-ügyintézési törvény a fentiekén túlmenően rögzíti és egyúttal nevesíti a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (KEÜSZ), amelyeket a Kormány központilag, kijelölt szolgáltató útján és ingyenesen nyújt:

- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása;
- iratérvényességi nyilvántartás;
- elektronikus fizetési és elszámolási rendszer;
- azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés;
- központi érkeztetési ügynök, amelynek keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézését biztosító szerv javára ellátja a részére elektronikus úton érkezett küldemények átvétele, felbontása és érkeztetése tekintetében kormányrendeletben meghatározott feladatokat;
- központi kézbesítési ügynök, amelynek keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézését biztosító szerv javára ellátja az általa kiküldendő elektronikus iratok kézbesítésének előkészítése, adathordozójának, fajtájának meghatározása, továbbá a kézbesítés módja tekintetében a kormányrendeletben meghatározott feladatokat;
- az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről, amelynek keretében a szolgáltató az ügyfelet az általa meghatározott elektronikus ügyintézését biztosító szervek tekintetében és időszakonként összesítve tájékoztatja a kormányrendeletben meghatározott ügyintézési cselekményekről;
- papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá;
- elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása;
- központi azonosítási ügynök;
- személyre szabott ügyintézési felület;
- űrlapbenyújtási támogatási szolgáltatás;
- központi dokumentumhitelesítési ügynök;
- általános célú elektronikus kéreleműrlap-szolgáltatás;
- összerendelési nyilvántartás.

Összefoglalóan és koncepcionális szinten az E-ügyintézési törvény szabályozása – a hatályát tekintve – 3 szempontból tér el a korábbi szabályozástól:

- egységesen szabályozza valamennyi közhatalmi eljárás és közszolgáltatás tekintetében az elektronikus ügyintézés;
- lehetővé teszi, hogy bármely, akár nem közigazgatási szerv, szereplő (piaci szektor) is önként vállalhassa, hogy az E-ügyintézési törvény előírása alapján nyújtja az elektronikus ügyintézési szolgáltatását;
- az előzménynek tekinthető Ket.-szabályozással ellentétben nem terjed túl az elektronikus ügyintézését biztosító szerv és az ügyfél között érvényesülő alapvető, törvényi szintet igénylő, elsődlegesen garanciális jellegű rendelkezések meghatározásán. A törvényi szabályozásnak az elektronikus ügyintézését biztosító szervek közötti együttműködés technikai feltételeit csak a szükséges legszűkebb körben tartalmazza. Ennek egyik oka az, hogy az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvény e kérdések egy részét kezeli, a másik ok, hogy e szabályok döntő többségében nem igényelnek törvényi szintű rögzítést és egyúttal a gyorsan változó technológiai környezet miatt a későbbiekben kevésbé lenne életszerű az alkalmazhatóság terén.

## **2. ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS ÉS ÜGYKEZELÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTORBAN**

### **2.1. Az alkalmazásközpontok jelentősége és szerepe**

#### *2.1.1. Fogalmi behatárolás*

Az önkormányzati szektort folyamatosan behatások érik; a rendszeresen generálódó kihívások, az állandó változások a mindennapok részeivé váltak a helyi közigazgatásban is. A sokasodó és változó feladathalmaz nagysága mellett a jelenben kifejezetten meghatározó jelentőségű az elektronikus megoldások átalakulásának kérdésköre is az önkormányzatok életében. Az egységes, valamint az átlátható működés céljait zászlajára tűző önkormányzati ASP a közeljövőben valószínűsíthetően át-rajzolja majd a több évtizedes működési keretekbe ágyazott ügyviteli folyamatokat.

Kezdjük a legkézenfekvőbb kérdéssel, vagyis azzal, hogy tulajdonképpen mi is az az ASP (Application Service Providing, alkalmazásslolgáltatás). Nem más, mint egy technológiai modell, amelynek lényege, hogy a felhasználók távoli szolgáltató központtól, interneten keresztül vehetik igénybe a tevékenységükhöz szükséges alkalmazásokat.

Az ASP nem magyar találmány, sőt nem is közigazgatás-specifikus jelenség. Maga a kifejezés az Amerikai Egyesült Államokból ered az 1990-es évekből. A leginkább a vállalati szektorban alkalmazott megoldás lényege, hogy bizonyos funkciókat vagy szolgáltatásokat külső szolgáltatók látnak el, amely megoldásnak az üzleti szektorban pozitív hozadéka van. Ez a pozitív hozadék leginkább a költséghatékonyságban érhető tetten azáltal, hogy a külső szállítótól igénybe vett szolgáltatást nem kell fejleszteni és üzemeltetni, ami számtalan költséges és időigényes feladatot jelentene az adott szervezet számára.

#### *2.1.2. ASP-megoldások terjedése*

A versenyszférában az alkalmazásslolgáltató központok jellemzően a pénzügyi, számviteli, informatikai területen nyújtanak ilyen szolgáltatásokat. Már évek óta vannak ilyen megoldások, konstrukciók a hazai üzleti életben jelen lévő vállalatoknál is.

Az alkalmazásslolgáltatók tehát bizonyos funkciók, szolgáltatások kiszervezésének olyan formájaként értelmezhetőek, amely segíti a szervezeteket abban, hogy olyan technológiákhoz és megoldásokhoz jussanak hozzá nagyobb beruházás nélkül, amelyek egyrészt biztosítják a feladatellátásukhoz szükséges támogatást különösebb helyi informatikai infrastruktúra igénye nélkül, másrészt pedig kiváltják az adott használt alkalmazások fejlesztési, karbantartási és menedzselési feladatait, valamint

költségeit mind szoftveresen, mind pedig hardveresen.

Ennek a modellnek az önkormányzati működésben történő implementálása olyan önkormányzati ASP-rendszert eredményez, amely ügyvitelt támogató szakrendszereket biztosít. Az önkormányzatok számára biztosított technológia lényege, hogy az önkormányzat nem magát a szakrendszeri alkalmazást telepíti és használja, hanem egy szolgáltató központtól szolgáltatásként veszi igénybe azokat. Ehhez nem kell más, mint megfelelő internetkapcsolat és egy böngészővel ellátott számítógép. Nem kell semmit sem telepíteni, a böngésző segítségével, távoli azonosítással lehet belépni a szolgáltatásba, és a felületen minden önkormányzat egységesen fér hozzá az egyes ügyviteli és egyéb támogató alkalmazásokhoz.

## 2.2. Az Önkormányzati ASP kialakításának célja és keretei

### 2.2.1. A szükségesség indokoltsága

Az elmúlt évtizedben számos fejlesztés történt az elektronikus közigazgatásban. Természetesen az önkormányzatok is figyelmet fordítottak az ez irányú fejlesztésekre, és összességében az évek alatt több milliárd forintnyi uniós és hazai forrást használhattak fel informatikai rendszereik kialakítására, továbbfejlesztésére. Ezeket a fejlesztéseket az önkormányzatok különböző módon, különféle megközelítések szerint, eltérő célokért valósították meg.

Az egységes irányok hiánya ma már érezteti hatását az önkormányzatok informatikai érettségét szemlélve, hiszen az önkormányzati szektor elektronikus megoldásokkal való ellátottsága és színvonala teljesen heterogénné vált az évek alatt. Ma már világosan látszik, hogy a kisebb, illetve a közepes önkormányzatok többsége nem igazán tudott érdemben profitálni ezekből az eseti jellegű fejlesztésekből. Ugyanakkor több önkormányzatnál is követendő, újszerű és életképes rendszereket alakítottak ki, amelyek adott esetben a jelenlegi önkormányzati ASP-rendszert is túlhaladták.

A fejlettségi szintek közötti távolság egyre szélesedett, és leginkább az egyéb központi rendszerekhez, valamint nyilvántartásokhoz történő kapcsolódás megvalósítása maradt el, ami gátolja az igazán dinamikus informatikai támogatás kiaknázását. A különféle adatkapcsolatok és automatizált adatszolgáltatások kialakítása, az egyes szakrendszerek közötti integrációk és egyéb központi rendszerekkel történő kapcsolattartások elektronizálása rendkívül sok anyagi erőforrást emészthet fel. Nem beszélve a jogszabályi környezet dinamikusan változó sajátosságáról, amelynek lekövetése szintén nem egyszerű az önkormányzat oldaláról. Az ezekhez kapcsolódó beruházási, valamint a már megvalósult rendszerek fenntartási és üzemeltetési költsége sok esetben meghaladja az önkormányzatok lehetőségeit.

Az önkormányzati ASP kialakítását és elterjesztését alapvetően a fenti műszaki-technológiai lépéskényszer, valamint az optimális beruházási és működtetési forrásfelhasználás igénye indokolta.

Az önkormányzati ASP-rendszer megvalósítása és üzemeltetése mellett három érv szól. Egyrészt az önkormányzatok számára feladatellátásuk és belső működésük támogatását hivatott biztosítani a hatékonyság javításával és eddigi költségeik csökkentésével. Másrészt a központi közigazgatás számára képes az önkormányzatok gazdálkodásának olyan minőségű monitorozását biztosítani, amely lehetővé teszi az önkormányzati alrendszer finanszírozási mechanizmusainak figyelemmel kísérését és azok fejlesztését. Harmadrészt pedig a lakosság és a vállalkozások számára az elektronikus ügyintézési szolgáltatások egységes platformon történő elérését biztosíthatja az egyes önkormányzati ügyintézési folyamatokban.



### 2.2.2. A kialakítás fejlődési íve

A magyar önkormányzati ASP fejlődési ívét 3 szakaszra lehet bontani.

Kezdetben volt egy a maitól eltérő elképzelés, amely a centralizáció egy oldottabb verzióját célozta azzal, hogy regionális szinten kívánta kialakítani az önkormányzati ASP hálózatát. Az eredeti tervek szerint 7 regionális ASP biztosította volna a szolgáltatásokat, jellemzően nagyobb önkormányzatok bázisán. Mindezt egységes elvek és irányok mentén, mégis egymással versengve. Ez az elképzelés azonban végül nem valósult meg.

A második szakasz volt az úgynevezett ASP 1.0 projekt, amely a korábbi elképzelésekkel ellentétben végül egyetlen ASP-központ felállítását tűzte ki célul. Az ASP fejlesztése uniós támogatásból, az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program keretén belül valósult meg (EKOP-2.1.25-2012-2012-0001). A cél olyan önkormányzati ASP-központ létrehozása volt, amely egységes és modern informatikai megoldásokkal tudja támogatni elsősorban a kis és közepes önkormányzatok belső működését és bizonyos elektronikus szolgáltatások nyújtását; mindezt hatékony forrásfelhasználás mellett a közép-magyarországi régióban. A központ létrehozásának további célja volt, hogy ahhoz az önkormányzatok önkéntesen csatlakozhassanak. Az első ütemben 11 önkormányzat pilotjelleggel csatlakozott is a rendszerhez. A projektidőszak végén további 44 önkormányzat vette igénybe 2015. július 1-től az önkormányzati ASP-rendszer által nyújtott szolgáltatásokat. Ezek az önkormányzatok az ASP-szolgáltatás bevezetését a KMOP 4.7.1. pályázaton elnyert forrásból hajtották végre. Szintén önkéntes alapon 2016. január 1-jével újabb 45 önkormányzat csatlakozott az önkormányzati ASP-rendszerhez, így már 100 önkormányzat használhatta és vette igénybe a nyújtott szolgáltatásokat.

A projekt megvalósítása kapcsán az alábbi szakrendszerei szolgáltatások jöttek létre: keretrendszer, gazdálkodási rendszer, ingatlanvagyon-kataszter rendszer, önkormányzati adórendszer, iratkezelő rendszer, önkormányzati és elektronikus ügyintézési portálrendszer, ipar- és kereskedelmi rendszer.

Az önkormányzati ASP-rendszer fejlődésének harmadik szakasza az országos kiterjesztés időszaka (a teljes önkormányzati kör csatlakozása az önkormányzati ASP-rendszerhez), valamint az ASP 1.0 projekt továbbfejlesztése, amely az ASP 2.0 projekt keretében történik. Az újabb fejlesztés célja az önkormányzati ASP-rendszer országos kiterjesztése, a szakrendszerek bővítése és továbbfejlesztése, valamint az ASP-szakrendszerekre mint adatforrásokra épülő adattárház megvalósítása. Ezen túlmenően, illetve ezekhez a feladatokhoz szorosan kapcsolódva további feladat az önkormányzati csatlakoztatások központi támogatása, az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése és bevezetése, valamint a kapcsolódó hálózat és infrastruktúra bővítése. A kiterjesztés az ASP 1.0 tapasztalataira építve elsősorban egy fenntartható működési modellt kíván elérni.

De nézzük sorban, melyek azok a várt eredmények, amelyeket a tervek szerint meg kellett valósítani:

- Egy ekkora volumenű felhasználói igénybővülés megköveteli a szolgáltatási képesség növelését, hiszen az eddigi száz önkormányzat helyett ezres nagyságrendű felhasználó veszi igénybe a szolgáltatást. Ehhez pedig bővíteni kellett a központi infrastruktúrát azért, hogy a kiszolgálóképesség növelésével elbírja a rendszer a terhelést, valamint fejleszteni kellett a hálózati elérést is. Ki kellett építeni a hálózati végpontokat, és biztosítani kellett a hivatalok oldalán a megfelelő eszközparkot, amelyeken optimálisan használhatják majd az önkormányzati ASP-szolgáltatást (például megfelelő munkaállomások léte). Ezzel párhuzamosan az önkormányzati ASP-központ szervezetének és szolgáltatásmenedzsment-rendszerének továbbfejlesztése is szükséges volt, hogy a kiszolgálási képesség ebben a szegmensben is megfelelő legyen (például a csatlakozási folyamatok optimálisan legyenek kezelve a központ oldaláról a várhatóan drasztikusan emelkedő számú megkeresések tekintetében – help desk, hibakezelés stb.).
- Az elképzelések szerint továbbfejlesztették az önkormányzati ASP alkalmazáskörét, amely egyrészt a jelenlegi szakrendszerek bizonyos mértékű igényekhez igazodó funkcióbővítését és integ-

rációját, másrészt pedig új szakrendszerek kifejlesztését és bevezetését (például hagyatéki leltár) jelenti. Az integrációk megvalósításával várható az adminisztratív terhek csökkentése azáltal, hogy az önkormányzatokra háruló adatszolgáltatások egyszerűsítése és automatizálása valósult meg.

- Az egyes szakrendszerekhez kapcsolódó önkormányzati adatbázisok tekintetében elvégzett adattisztítások, valamint az egységes adatszerkezetek kialakítása adatminőség-javulást eredményezett az egyes adatbázisok tekintetében.
- Az elektronikus közigazgatás fejlesztését célzó intézkedésekkel az önkormányzatok meg tudnak felelni az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben foglaltaknak. Lehetőség nyílik az úgynevezett SZEÜSZ-ökkel való együttműködésre, továbbá az interoperabilitás megteremtésére az önkormányzatok működése szempontjából kiemelten fontos közhiteles nyilvántartásokkal (központi címregiszter, földhivatali adatok, cégadatok stb.), valamint egyéb rendszerekkel (például Központi Statisztikai Hivatal).
- Az elektronikus rendszerek fokozottabb használata magával kell hogy vonja az informatikai biztonság javítását, például központi szolgáltatások, módszertanok, szabályozások nyújtásával és azok ellenőrzésével.
- Az adattárház létrehozása biztosítja az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos adatok elemzését, az adattárolás és adatszolgáltatások alapjait.

### 2.2.3. Jogi keretek

Az önkormányzati ASP tartalmi pozicionálását követően röviden keressünk választ mindennek a jogi megalapozottságára! Az első, talán jelzésértékűnek is mondható rendelkezést az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Kormányhatározat 11. pontja rögzíti. Ebben a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter kapta azt a feladatot, hogy készítsék elő az EKOP-3.1.6-2012-012- 001 jelű, „Önkormányzati ASP központ felállítása” című projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztését.

Az ASP 1.0 megvalósításának és legfőképpen alkalmazásának jogi háttérét az önkormányzati ASP központról és a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 62/2015. (III.24.) Korm. rendelet rögzítette. Ebben határozták meg az önkormányzati ASP-központ működtetésének jogi, szervezeti és felelősségi köreit. Nevesítve lettek az egyes önkormányzati ASP-k által nyújtott szakrendszerek, a szakrendszerekkel kapcsolatos hatáskörök, illetve az igénybevétellel kapcsolatos főbb rendelkezések. A kormányrendelet rögzíti, hogy az önkormányzati ASP-központ működtetője a Kincstár, míg informatikai üzemeltetője a NISZ Zrt.

Az ASP 1.0 projekt alatt az önkormányzati ASP-rendszerhez való csatlakozást nem írta elő jogszabály, a csatlakozás az önkormányzatok önkéntes döntésén alapult.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) foglalt rendelkezések megteremtik a törvényi alapot a helyi önkormányzatok ASP-rendszerhez történő csatlakozásához.

Az Mötv. 114. § (2) bekezdés szerint a „*helyi önkormányzat – egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából – csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerhez (a továbbiakban: önkormányzati ASP rendszer).*”

Kiemelendő az ASP-csatlakozások tekintetében jelen törvény azon rendelkezése is, amely az önkormányzatok adott szakrendszerei vonatkozásában jelenleg meglévő külső szállítókkal érvényes szerződéseinek hatályosságának kérdését rendezi. Eszerint: „*A helyi önkormányzat az önkormányzati ASP rendszer által biztosított szakrendszerei feladatainak informatikai támogatására szerződést a csatlakozás végső időpontját követő időtartamra nem köthet.*”

Ehhez kapcsolódóan az önkormányzatnak a szakrendszerek által támogatott feladataik informatikai támogatására kötött szerződéseit haladéktalanul felül kellett vizsgálni. A felülvizsgálatot követően maximum a csatlakozásig lehetett meghosszabbítani ezeket a szerződéseket, vagy úgy lehetett azokat módosítani, hogy az önkormányzati ASP-rendszerhez történő csatlakozás időpontjára a szerződés felmondható, vagy a csatlakozás kormányrendeletben meghatározott módon megvalósítható legyen. Ezzel a törvény kikényszeríti a gyakorlatban is az önkormányzati ASP-rendszer igénybevételének szükségességét, illetve kizárólagosságát.

A törvény megalapozza továbbá az önkormányzati adattárház létjogosultságát is.

Az Mőtv.-ben adott felhatalmazás alapján fogalmazták az önkormányzati ASP-rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), amely rögzíti a csatlakozások módját, határidejét és feladatait. A Rendelet hatályon kívüli helyezi a korábbiakban már említett 62/2015. (III. 24.) Korm. rendeletet.

A Rendelet kitér többek között az önkormányzati ASP felépítésére, az adatkezelési kérdésekre, az önkormányzati ASP-rendszerhez történő csatlakozások módjára és lehetőségeire, valamint zsinórmértékként szolgál a megvalósításhoz azáltal, hogy több vonatkozásban is egyéb előírásokat fogalmaz meg.

Az önkormányzati ASP-központ működtetői és üzemeltetői szerepében továbbra is a már korábban említett szervezetek látják el feladataikat.

## 2.3. Működés és funkcionalitás

Az önkormányzati ASP-rendszert a keretrendszer, a támogató rendszerek, a szakrendszerek és az úgynevezett adattárház alkotja, és teszi egészszé.

### 2.3.1. Keretrendszer

A felhasználók az egyes szolgáltatásokat a Keretrendszeren keresztül érik el, amely többek között elvégzi a felhasználók, a helyettesítések, valamint az egyes szervezetek kezelését, továbbá biztosítja a rendszer adminisztrációját. Az ASP Keretrendszer egységes integrációs platformként és egyben ügyviteli alkalmazásként is szolgál. Az alábbi funkciók mint informatikai alapszolgáltatások vagy mint több szakrendszer által is igényelt szolgáltatások a keretrendszerben valósulnak meg:

- felhasználókezelés;
- jogosultságkezelés (azonosítás, szerepkör-besorolás);
- operációs rendszerszolgáltatások;
- naplókezelés;
- adattárolás, adatmentés;
- dokumentumtárolás;
- külső/belső adatintegráció és kommunikáció;
- rendszermenedzsment, monitoring;
- elektronikus fizetés támogatása;

- törzsadatkezelés;
- sablon, nyomtatvány készítése, kezelése;
- e-learning-keretrendszer.

### 2.3.2. Támogató rendszerek

Támogató rendszereknek az adminisztratív, ügyfélszolgálati és működtetési feladatokat támogató alkalmazásokat tekintik.

### 2.3.3. Szakrendszerek

Szakrendszerek azok a napi ügyvitelt támogató alkalmazások, amelyek immár kiváltják az eddig alkalmazott, egyedi sajátosságokat mutató rendszereket, célul tűzve ki a bizonyos fokú egységesítést.

- Az Adószakrendszer a korábban használt ONKADO-rendszert váltja ki. Biztosítja a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó központi és helyi adók, az azok módjára behajtandó köztartozások, díjak, valamint pótlékok, bírságok, továbbá az államigazgatási eljárási illeték nyilvántartását, elszámolását, kezelését. Segítséget nyújt a gazdálkodás megalapozásához, valamint bevételi javaslatok kidolgozásához. Lehetővé teszi az adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatos ügyek elektronikus úton történő intézését, valamint külső kapcsolatok kezelésével egyszerűsíti az ügyintézését (például NAV-, MÁK-adatszolgáltatások).
- A Gazdálkodási szakrendszer a települési önkormányzatok, nemzeti önkormányzatok, társulások és irányításuk alá tartozó költségvetési szervek gazdálkodási tevékenységét támogatja. Kezeli a főkönyvi könyvelést (kontírozás, könyvelés, könyvelési adatok feldolgozása, könyvelési listák előállítás), a pénzügyi tevékenységek folyamatát (kötelezettségvállalás és követelés-nyilvántartás, számlázás, vevő-szállító analitika, áfaanalitika, banki és pénztári funkciók), valamint az eszközök, készletek analitikus nyilvántartását. Kezeli továbbá a felhasználók gazdálkodásra vonatkozó kontrollingtevékenységét, valamint a jogszabályban meghatározott és vezetői információs kötelezettségeket. Maga a szakrendszer ügyvitelileg zárt, moduláris felépítésű, többszintű jogosultsági rendszerrel.
- Az Ipar- és kereskedelmi szakrendszer az önkormányzati hatáskörbe utalt ipari és kereskedelmi igazgatási ügyek ügyintézésének teljes körű elektronikus támogatását, valamint az adatok nyilvántartását biztosítja. Támogatja továbbá a jogszabályokban meghatározott KSH- és egyéb rendszeres vagy eseti adatszolgáltatások, közzétételi feladatok elektronikus úton történő teljesítését. Emellett kezeli természetesen a különböző szakigazgatási folyamatokat (üzletek ügyintézése, telephelyek ügyintézése, üzleti célú szálláshelyek ügyintézése, rendezvények ügyintézése, vásár, piac és bevásárlóközpont ügyintézése, nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatás ügyintézése).
- Az Ingatlanvagyon-kataszter szakrendszer feladata az önkormányzat tulajdonában vagy vagyonezében lévő ingatlanok nyilvántartása. Biztosítja a kataszterkezelést, a bruttóérték- és becsültérték-nyilvántartást. Funkcióival táblázatos és fix riportok, OSAP-statisztikák készíthetők, továbbá lehetőség mutatkozik az eszköznyilvántartással való egyeztetésre.
- Az Iratkezelő szakrendszer iratkezelési és általános ügyintézési tevékenységek támogatását biztosítja a vonatkozó jogszabályokban előírt funkcionalitással (megfelelve többek között a szoftverekkel szemben támasztott követelményeknek). Ügyforgalmi kimutatások prezentálása mellett funkciói közé tartozik a küldemények átvétele, a felbontás, az érkeztetés, a szignálás, az előzményezés, az iktatás, a kiadmányozás, a postázás, az expediálás, az irattározás, a selejtezés, a levél-

tárba adás, az archiválás, valamint a belső iratküldés. Önállóan és az önkormányzati ASP keretén belül működő más szakrendszerekkel integrált módon is használható.

- A Települési portál a helyi önkormányzat információs, tájékoztató felülete. A webportál segítségével van lehetőség a településről híreket, aktuális tartalmakat közölni.
- Az Elektronikus ügyintézési (ELÜGY) portál az önkormányzati elektronikus ügyintézés színtere az önkormányzati ASP-ben. Az ELÜGY portál lehetőséget biztosít az önkormányzat által választott szakrendszeri alkalmazásokhoz kialakított, elektronikusan elérhető szolgáltatások igénybevételére ügyindítás, ügykövetés és adóegyenleg-lekérdezés tekintetében az ügyfelek számára.
- Az Űrlapkezelő szakrendszer 3 fő feladatot lát el. Az Űrlapmenedzsment-alkalmazás feladata az elektronikus űrlapok tervezési, önkormányzati paraméterezési és megszemélyesítési, telepítési és verzióváltási folyamatainak támogatása. A kérdőív- és nyomtatványkitöltő szoftver lehetővé teszi az Ügyfélkapun regisztrált ügyfelek számára a közigazgatási tárgyú beadványok online kitöltését és elektronikus úton történő benyújtását. A kérdőív- és nyomtatványszerkesztő szoftverrel megtervezhetők és elkészíthetők az űrlapsablonok. A központilag tervezett űrlapokat az önkormányzatok az ASP-központ által biztosított paraméterező alkalmazással igazíthatják a helyi elvárásokhoz, illetve rendeletekhez.
- A Hagyatéki leltár szakrendszer az egyik újonnan kifejlesztett alkalmazás az ASP 2.0 projektben, amely az önkormányzatok hagyatéki ügyekkel kapcsolatos nyilvántartási és ügyintézési feladatait támogatja. A rögzített adatok alapján elkészíti a szükséges ügyiratokat, és a törvényi előírásoknak megfelelően létrehozza a hagyatéki leltárt. A rendszerben rögzíthetők az örökhagyó, a hagyatékos, az érdekeltek adatai, amelyek alapján pedig esetenként elkészíthető a hagyatéki leltárnyomtatvány.

#### 2.3.4. A használat lehetőségei

Az ASP-rendszerhez kétféleképpen lehet csatlakozni.

Rendszercsatlakozás esetén az önkormányzat a feladatellátáshoz az önkormányzati ASP-rendszer megfelelő szakrendszerét (és keretrendszerét) használja. Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó minden helyi önkormányzat esetében biztosítják a szakrendszerek használatának önkormányzatonkénti elkülönítését. A használt szakrendszerekben tárolt adatok adatfelelőse a helyi önkormányzat lesz.

Másik lehetőség az úgynevezett interfészes csatlakozás, amely során az önkormányzat a saját informatikai rendszerét megtartja ugyan, ám emellé fejlesztenie kell: mégpedig a Kincstár által meghatározott informatikai specifikációk alapján olyan interfészt (csatlakozási felületet), amelyen keresztül a meghatározott adatok automatizált módon kerülnek be az önkormányzati adattárházba. A Rendelet 13. § (1) értelmében „*Interfészsel az a helyi önkormányzat csatlakozhat, amelynek interfészes csatlakozására az e-közigazgatásért felelős miniszter legkésőbb 2018. május 31-ig az engedélyt megadta*”. Attól függetlenül, hogy egy önkormányzat az interfészes csatlakozást választja-e, vagy sem, az önkormányzati ASP-rendszer keretrendszeréhez és adórendszeréhez mindenképp csatlakoznia kell.

## 2.4. Adattárház

### 2.4.1. Az adattárház létjogosultsága

Az önkormányzati vagyonnal és közpénzekkel történő felelős gazdálkodás biztosítása alapvető érdek, így kiemelten fontos, hogy a feladatfinanszírozási problémák felszínre kerüljenek. Ennek eredményeként az önkormányzati eladósodási folyamatok felismerhetővé és megakadályozhatóvá válhatnak.

A kiterjesztett ASP-szakrendszerek elsődleges feladata az ügyintézési folyamatok támogatása: a bennük kialakított lekérdező funkciók az adott szakrendszeri feladathoz kapcsolódó helyi operatív munkát segítik. A döntéstámogatási tevékenységhez szükséges összevont és elemzett információkat azonban a szakrendszerek által nem lehet biztosítani. Ezért egy központi önkormányzati adattárház és a rá épülő, elemzést támogató eszkörendszer kialakítása vált indokolttá.

### 2.4.2. A kialakítás célrendszere

Az adattárház kialakításának célja, hogy lehetőséget biztosítson a kormányzat (Pénzügyminisztérium, Belügyminisztérium, Kincstár) számára az önkormányzatok feladataival és gazdálkodásával kapcsolatos adatok részletes és összefüggéseiben történő elemzésére, a feladatfinanszírozási problémák és az esetleges pénzügyi kockázatok időben történő felismerésére. A forrásrendszerek adatait az adattárház egységes alapokon, központosítottan kezeli, és a lekérdezésekre optimalizáltan dolgozza fel, így lehetővé válik a nagy mennyiségű önkormányzati adat elemzése, a vezetői igények gyors kiszolgálása.

Az adattárház lehetővé teszi az országos és helyi szintű elemzést, összetett riportok, statisztikák készítését, a különböző adatok összevetését, tendenciák és adatok közötti összefüggések feltárását. Mindezek támogathatják a tényalapú döntéshozatalt, a rendszerszintű értelmezhetőséget, valamint a működtetési és fejlesztési tervezést. Az elképzelések szerint a tényleges teljesítési adatokon alapuló tervezés és a működés megbízható nyomon követésének hatékony eszköze lehet az adattárház mind a kormányzat, mind pedig az önkormányzatok számára.

Az adattárház létrehozásának céljai összefoglalóan:

- Az önkormányzati gazdálkodás, a közpénzek felhasználása, a feladatfinanszírozás felső kormányzati szintű tervezési és monitoringtevékenységének támogatása. Az önkormányzatok nagy mennyiségű forrásadatainak központi tárolása, kezelése ad alapot az információk országos szintű elemzéséhez, riportok, statisztikák készítéséhez. Az adattárház kialakítása lehetőséget biztosít a kormányzat számára az önkormányzatok feladataival és gazdálkodásával kapcsolatos adatok részletes és összefüggéseiben történő elemzésére. Cél, hogy a létrejövő megoldás a tényleges teljesítési adatokon alapuló tervezés és a működés megbízható nyomon követésének hatékony eszköze legyen.
- Az adó-szakpolitikai adat- és információigények kielégítése, azaz a helyi adók alapjával, illetve az adókötelezettség levezetésével, valamint teljesítésével kapcsolatos információk elemzése, az adóintézkedések gazdasági, társadalmi, illetve újraelosztási hatásainak becslése, az adózási folyamatok és a rájuk ható tényezők modellezése, az adótervezési munka támogatása. Az adatok elemzése lehetőséget biztosít a kormányzat számára az önkormányzatok adóztatási tevékenysége hatékonyságának monitorozására, az adóbeszedési és ellenőrzési hatékonyság kontrolljára.

- Az önkormányzatokat terhelő adatszolgáltatási kötelezettség racionalizálása és az önkormányzatok tehermentesítése. Az adattárház lehetőséget teremt az önkormányzatokat terhelő különböző adatszolgáltatások adatminőségének felülvizsgálatára, a párhuzamosságok feltárására, továbbá egyes adatszolgáltatások kiváltására is.
- Az önkormányzatok saját adatainak elemzésével egyrészt biztosítható a mai követelményeknek megfelelő Vezetői Információs Rendszer, mely által az önkormányzati szervezeti kultúra szerves részévé válik a tényalapú döntéshozatal. Másrészt a különböző szakrendszerekben külön-külön nyilvántartott adatok együttes elemzésével keresztellenőrzéseket lehet végezni, melyek alapján például kockázatos eseteket tartalmazó listák állíthatók elő. Mindez az operatív döntéstámogatásban a közepes és nagyobb önkormányzatok számára jelentős előrelépést jelenthet.

### 2.4.3. Az adatok kezelése

Elmondható, hogy minden állami szerv és szereplő továbbra is csak azoknak az adatoknak a megismerésére jogosult, amelyek megismerésére a hatályos jogi környezetben is lehetősége van. Az önkormányzati adattárház személyes adatokat nem kezel, adatainak forrása a szakrendszerekben és a Kincstár által a helyi önkormányzat gazdálkodásával összefüggésben kezelt személyes adatnak és adótitoknak nem minősülő adat. A rendelkezések alapján az is elmondható, hogy az önkormányzati ASP-rendszer szakrendszereiben képződött adatok önkormányzatonként különülnek el, és azokhoz csak az adatgazda önkormányzat férhet hozzá.

A szakrendszeri adattárolás ugyanakkor nem egyenlő az önkormányzati adattárházzal. A szakrendszerben képződött adatokhoz csak az adatgazda (az érintett önkormányzat) fér hozzá, míg az önkormányzati adattárház egy külön rendszer. Maga a szakrendszer gondoskodik arról, hogy a jogszabályban meghatározott adatok az önkormányzati adattárházba is bekerüljenek. Az adattárházban lévő adatok anonimitását a technológia hivatott biztosítani. Ez például úgy történik, hogy az adattárházba történő betöltés során fizikailag törlődik az adózó neve, adószáma, a gazdálkodási rendszer esetén pedig aggregált adatok kerülnek „áttöltésre”. Ez biztosítja azt, hogy az adattárházból személyes adatot és adótitoknak minősülő adatot a kormányzati szereplők nem érhetnek el, csak azokat az anonimizált adatokat, amelyekhez feladataik ellátása céljából jogszabályi felhatalmazás alapján hozzáférhetnek.

Az adattárház a fentiekben túl lehetőséget teremt az önkormányzatokat terhelő különböző adatszolgáltatások adatminőségének felülvizsgálatára, a párhuzamosságok feltárására, az önkormányzatokat terhelő adatszolgáltatási kötelezettségek racionalizálására és az önkormányzatok tehermentesítésére.

### 2.4.4. Felhasználói kör

Az adattárház felhasználói köre

- a Pénzügyminisztérium mint az adópolitikáért, az iparügyekért és az államháztartásért felelős, illetve a helyi önkormányzatok költségvetési szabályozási rendszerére, kiegyensúlyozási mechanizmusára javaslatot tevő minisztérium;
- a Belügyminisztérium mint az önkormányzatokat koordináló, a közfeladatok ellátásához szükséges jogszabályi, illetve a mindenkori éves költségvetési törvény IX. fejezetében található támogatások biztosításáért felelős minisztérium;
- a Kincstár mint az állami költségvetés végrehajtása során a finanszírozásért, a pénzforgalomért és az elszámolásokért, továbbá meghatározott adatszolgáltatásokért, valamint az állam által vállalt garanciák és az általa nyújtott hitelek részletes nyilvántartásáért és kezeléséért felelős szerv;

- maguk az önkormányzatok, a saját adataik, valamint a saját településükkel valamely szempontból hasonló helyzetben lévő önkormányzatok anonimizált, összehasonlításra és elemzésre alkalmas adatainak vonatkozásában;
- az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenység előkészítése, a kockázatelemzési gyakorlat fejlesztése érdekében;
- a Központi Statisztikai Hivatal a számára jogszabályban rögzített feladatai ellátása céljából.



## 3. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS ELEKTRONIKUS ÜGYKEZELÉSI MEGOLDÁSAI

### 3.1. Az elektronikus megoldás jelentősége az ügyfélkiszolgálásban

A kormányzati elképzelések, az azokat szolgáló stratégiai szintű célkitűzések, valamint a mindennek gyakorlati megvalósulását szolgáló különböző programok és projektek elemei és hatásai a közigazgatás széles spektrumában megjelennek. Az állam célja, hogy a közigazgatás minden területén megteremtse a bürokrácia és a kapcsolódó költségvetési forrásigény csökkenésének feltételeit, részben a szervezetrendszer optimalizálásával, részben az erőforrások újraszervezésével, részben pedig – és napjainkban ezek a megoldások kapják a legnagyobb figyelmet – az infokommunikációs technológiák (IKT) telepítésével. Ez alól nem lehet kivétel az állami adminisztráció területi igazgatási rétege sem, ahol az elmúlt években jelentős átalakítások zajlottak le.



1. ábra: Elektronizálás hatóköre (Saját szerkesztés)

#### 3.1.1. Kihívások és lehetőségek – IKT-megoldások a közigazgatási szervezetrendszerben

Állandó kérdés, hogy milyen módon adaptálhatók hatékonyan és eredményesen a múlt és a jelen (legtöbbször papíralapú) megoldásainak elektronizált „tükrei” a jövő modernizált közigazgatásába anélkül, hogy a már most is költségeset és bonyolultat tovább drágítanánk és bonyolítanánk. Az IKT-megoldások eredményes átvétele és beépítése rendkívül összetett feltételrendszer meglétét (il-

letve hiánya esetén annak fokozatos felállítását) követeli meg. Ennek a feltételrendszernek az elemei két dimenzióra bonthatók.

Az IKT-megoldások beépítése és használata csak a legritkább esetekben járhat önmagában is eredménnyel. A legtöbbször azonban (és egy olyan összetett intézményi és feladatrendszerben, mint az állami adminisztráció ez különösen igaz) a technológiai fejlesztés mellett a meglévő feladatokat és folyamatokat átfogóan lefedő szervezeti újragondolást, jobb esetben pedig egyszerűsítést is igényel. A jól felmért és megtervezett modernizáció esetében szervezetrendszer és a technológiai megoldások egyes elemei és azok változásai „cipzárként” zárnak össze, és egymással reakcióba lépve szolgálják az új folyamatok hatékonyságát. Ennek természetesen alapvető feltétele a folyamatok megfelelő tervezése is. Az IKT-megoldások implementálása és a korábban bejártott folyamatok „letükrözése” az elektronikus térbe tehát önmagában csak a legegyszerűbb és legritkább esetekben jár eredménnyel legtöbbször azonban csak az új technológiai megoldásoknak keretet adó szervezeti és kapcsolatrendszer újravarrásával és az ahhoz való átgondolt illesztéssel valósítható meg hatékonyan. Ennek elemei között különösen fontos figyelembe venni az alábbiak állapotát és az IKT-megoldások implementálásával generált változásait:

- szervezetek/szervezeti egységek száma,
- a fentiek vertikális és horizontális kapcsolatrendszere,
- feladat- és hatáskörök,
- folyamatok.

A másik dimenzió a humán adottságok felülvizsgálatára és fejlesztésére irányuló szemléletre épül. Az IKT-megoldások hatékony implementálásának elengedhetetlen feltétele, hogy a humán állomány (szerveződjön bárhogy is a szervezetrendszer újragondolása során) elfogadja és befogadja az IKT-megoldásokat. Azaz elengedhetetlen, hogy az IKT-megoldások implementálását is magában foglaló változás fokozatosan a szervezeti kultúra részévé váljon. A fokozatosságnak az alábbi lépéseken kell alapulnia:

- az állomány ismerje és értse meg az IKT-megoldások bevezetésének célját;
- minél nagyobb arányban tudjon azonosulni ezzel a céllal és ennek szemléletével;
- kerüljön birtokába annak a tudásnak, amely az IKT-megoldások napi szintű használatához szükséges;
- már rövid távon is találkozzon annak gyakorlati hasznosulásával.

A két dimenzió természetesen szorosan összekapcsolódik: már a tervezés és fejlesztés tekintetében is figyelembe kell venni mindkettőt: előbbit leginkább az adottságok (erőségek, gyengeségek) feltárása, utóbbit elsősorban a kulcsdolgozók által birtokolt tudás, tapasztalat és kompetenciák hasznosítása érdekében.

### *3.1.2. Az IKT-megoldások szerepe a területi közigazgatási ügyfélkiszolgálásban*

A területi közigazgatás fejlesztése és hatékonyságának növelése – éppen a központi igazgatás és az önkormányzati igazgatás határán hosszú ideje betöltött „ütközővonal” szerepének is köszönhetően – talán a legnagyobb kihívás a kormányzat számára a közigazgatás modernizálása során. Az elmúlt években lezajlott hatásköri és szervezeti átalakítások jelentős változásokat generáltak mind a feladat- és hatáskörök, mind pedig a humán erőforrások szervezése tekintetében. Mindezek rendszerszintű elfogadtatása és befogadtatása már önmagában is komoly kihívást jelent, pedig az informatikai megoldásokat szállító fejlesztések – amelyek a szervezeti átalakításokra is építve szintén a modernizációt és a hatékonyságot hivatottak szolgálni – eredményeképpen létrejövő rendszerek és alkalmazások talán még ennél is nagyobb léptékű változást jelentenek a hosszú évek, évtizedek óta a rendszerben

dolgozók számára. A digitális írástudás és befogadás jelenlegi hazai szintjén ugyanis ma sajnos még nem evidencia az integrált informatikai alkalmazások készsé szintű használata, még akkor sem, ha az internethasználat (különösen a közösségi fórumok használata) tekintetében jóval az európai uniós átlag feletti mutatókkal rendelkezik Magyarország.<sup>5</sup>

Az infokommunikációs technológiák által biztosított megoldások és az ezek felhasználásával a közigazgatásban dolgozók irodáiban és számítógépein megjelenő szoftverek azonban akkor is a jövő közigazgatásának megkerülhetetlen elemei, ha azok napi szintű használatához szemléletformálás és új kompetenciák elsajátítása szükséges. A különböző csatornákon zajló ügyfélkiszolgálás és a kapcsolódó adminisztráció egyszerűsítése és hatékonyabbá tétele a jövőben elképzelhetetlen ezek nélkül az elektronikus nyilvántartások, informatikai alkalmazások és az általuk alkotott integrált informatikai rendszerek nélkül. Ezen rendszerek hivatottak meggyorsítani és megkönnyíteni nemcsak az állampolgárok, de a közigazgatásban dolgozók (ügyintézők és vezetők) dolgát is azáltal, hogy különböző funkcióikkal közel valamennyi meghatározó munkafolyamatot képesek lesznek kiváltani, azaz „letükrözni” az elektronikus térbe.



2. ábra: IKT-megoldások megjelenése  
(Saját szerkesztés)

Mindez természetesen nem jelenti a humán erőforrás szükségtelessé válását, ehelyett sokkal inkább új feladatok megjelenését vonja maga után, amelyekre lépcsőzetesen szükséges felkészíteni a humán állományt.

Ezen felkészülési folyamat első lépései zajlanak jelenleg is, amikor a területi közigazgatásban is megjelennek az integrált informatikai alkalmazások, azok fokozatosan bővülő funkciói, illetve az azok napi szintű használatára felkészítő programok. A következőkben a fenti cél- és funkciórendszer megvalósítására a területi közigazgatásban a közelmúltban bevezetett Munkafolyamat Kezelő Rendszer (MUKER) működését mutatjuk be.

<sup>5</sup> Az Európa Unió 2017 februárjában kiadott éves DESI-jelentésében (Digitális Gazdasági és Társadalmi Index) foglalt adatok alapján.

## 3.2. A MUKER működése és funkcionalitása

### 3.2.1. A kialakítás első lépései

A Kormány az EKOP-1.2.26. azonosítószámom nevesítette a járási hivatalok informatikai infrastruktúrájának fejlesztése témájú projektet. A projekt feladatai között szerepelt többek között munkafolyamat-kezelő (informatikai) rendszer, azaz a MUKER kialakítása is a kormányhivatalok számára.

Célként definiálódott, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatát jelentő kormányablakok számára olyan informatikai megoldás jöjjön létre, amely hatékonyan támogatja a kialakult gyakorlat szerinti ügyintézői munkafolyamatokat.

### 3.2.2. A MUKER jelentősége

A MUKER a kormányablakok mint a kormányhivatalok általános ügyfélszolgálatának munkafolyamat-támogatásához szükséges informatikai rendszer, amely más fejlesztések eredményével együtt biztosítja a kormányablakok számára a jogszabályban előírt működés informatikai feltételeit.

A kormányablak a területi közigazgatás új modelljének az egyik fontos eleme. Felállításukkal kihasználhatóvá vált az indulásból adódó „tisztá lap” lehetősége, és a szabályozás adta új lehetőségekre építve kialakítható lett az optimális működés.

A kormányablakok működésének eljárási szabályait törvényi szinten az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban Ákr.), részletes szabályozás szintjén pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabja meg. Az E-ügyintézési törvény lehetővé teszi a hatóságok számára a teljesen elektronikus ügyintézésre való átállást. A 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a személyesen megjelenő ügyféllel történő kapcsolattartásnál biztosítja a hagyományos, szóbeli vagy papíralapú nyilatkozattétel lehetőségét. A kormányablak az ügyfél szóban előterjesztett nyilatkozatát elektronikus úton rögzíti, majd azt az ügyfél az elektronikus dokumentumhitelesítés szabályai szerint hitelesíti, vagy az ügyfél által benyújtott papíralapú iratokról hiteles elektronikus másolatot készít. Így biztosítja az eljáró hatóság felé történő, immár elektronikusdokumentum-alapú kapcsolattartást. Azon ügyfelek esetében, akik a teljesen elektronikus ügyintézését vállalják, lehetővé teszi a jognyilatkozatuk elektronikus (helyszíni) hitelesítését.

A kormányablakokban folytatott ügyintézés három nagy kategóriába sorolható:

- tájékoztatás,
- ügyindítás (jellemzően továbbítás),
- érdemi ügyintézés.

A kormányablakos ügyintézés fontos részét képezi az elektronikus űrlapkezelési megoldás, amely a közigazgatási szervek által szerkeszthető és a MUKER által megszemélyesített adatokkal ellátott elektronikus űrlapok alkalmazását támogatja. Így az intézni kívánt ügytípusnak megfelelő, elektronikusan beadható űrlap kiválasztható, az ügyintéző által online kitölthető, és egy e-dosszié részeként különböző csatornákon továbbküldhető az eljáró hivatalok számára. A MUKER rendszerrel a kormányhivatalokban, valamint a kormányablakokban a hagyományos papíralapú ügyintézési technológia helyett elektronikusdokumentum-alapú technológiát (iFORM-űrlap) vezettek be. Az elektronikus űrlap-technológia az egyes kormányablakokban indítható ügyek esetében releváns.

A kormányhivatalok, járási hivatalok és kormányablakok munkaállomásaira a MUKER rendszert tesztjelleggel 2016 júniusában ütemezetten, központilag telepítették, ezzel biztosítva, hogy az ügyintézők megismerjék a rendszer működését.

#### 3.2.3. Alapfunktionalitás

A MUKER-ben megjelenő támogatási funkciók a meglévő alkalmazások elérésének biztosítását jelentik, így az ügyintéző kényelmesen (komolyabb informatikai ismeret és bonyolult menürendszer nélkül) elindíthatja a következő alkalmazásokat:

- tudástárprogram,
- jogtár,
- böngésző az interneten történő kereséshez.

Az ügyindítás megvalósításához az ügyintézők számára egyes eljárési cselekményekhez tartozó további alkalmazások érhetők el:

- Táblagépes azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés: az ügyfél elektronikus jognyilatkozatának megadására szolgál. Az ügyintézőnél képződő PDF formátumú dokumentum letölthető az ügyfél kezébe adott tabletre, az ügyfél által a jogszabály szerinti azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés-szolgáltatással való hitelesítését és az informatikai rendszerbe történő visszaküldését biztosítja.
- Iratkezelő rendszer: a kormányablakok iratkezelési hátterét, folyamatainak támogatását biztosítja.
- Időpontfoglaló: időpontfoglalást támogató rendszer böngészős elérése.
- Ügyfélhívó: böngészős elérésű rendszer, üzemszerűen a tableten érhető el, de ez az ügyintézői munkahelyről (felületről) is megvalósulhat.
- Tudástár: az ügyindítás esetében is szükséges lehet a tudástárban lévő információ elérése, de ez csupán az alkalmazás elindíthatóságát jelenti.
- Hiteles másolat készítése (szkenelés, záradék, elektronikus aláírás).
- Irodai alapszoftverek elérése: integráció biztosítása nélkül lehetővé teszi az alapeszközök (szövegszerkesztő, táblázatkezelő, levelező, általános böngésző) egyszerű indíthatóságát az ügyintéző számára biztosított felületről.

A kormányablakoknak az eljáró hatóságokhoz elektronikus formában kell az ügyeket továbbítania, amihez az elektronikus űrlap(kitöltő) rendszer biztosít támogatást.

Mindezek figyelembevételével a rendszer főbb jellemzői a következők:

- a rendszer támaszkodik a már korábbról meglévő ügyintézők azonosítását és jogosultságát kezelő központi szolgáltatásokra;
- egységes ügykezelői (ügyintéző) képernyőt biztosít, ahol a feladat ellátáshoz szükséges funkciók láthatók és indíthatók;
- tájékoztatási feladat: tudástár, jogtár és internetes keresés felajánlása;
- külön szabály szerinti alkalmazások: külön ikon vagy parancs (tulajdoni lap másolata, ETDR-elérés, cégnyilvántartás lekérdezése stb.);
- ügyindítás: közös adminisztrációs szabály szerint kezelt ügyek;
- létrejött egy „dosszié”-rendszer, amely modul az eljárési cselekmények során keletkező iratok gyűjtőhelyét alakítja ki, és a végső dokumentum összeállítását biztosítja.

### 3.2.4. Tájékoztatás és ügyindítás

Ügytípusválasztás kétféle célból történhet. Egyrészt általános tájékoztatás nyújtása kapcsán az ügyfél számára konkrét ügytípus-eljárási cselekmény tekintetében, másrészt pedig beadvány készítése (ügyindítás) céljából konkrét ügytípuseljárási cselekmény választása által.

A MUKER-ben történő ügyintézés – beadványkészítés – első lépése az ügytípus és annak konkrét eljárási cselekményének kiválasztása. Ennek meghatározásában a következők segítik az ügyintézőt:

- az úgynevezett „ügyfában” történő keresés: az ügyfa közigazgatási ágazatonként alábontva tartalmazza az egyes ügytípusokat;
- szabad szöveges keresés, amelynek eredménye az ügyfában megjeleníthető (az első találat, majd előző-következő lapozási lehetőséggel a további találatok is megtekinthetők);
- „Kedvencek” panelen megjelenő, ügyintézők által szerkeszthető lista, amelynek elemei közvetlenül az ide felvett ügytípusra navigálják az ügyintézőt az ügyfában (praktikusan az ügyintézők az általuk leggyakrabban használt ügytípusokat gyűjtik itt össze).

Az ügyintézőt az általános tájékoztatásban és tájékozódásban a következők segítik:

- kiválasztott ügyfaelemhez tartozó leíró információk és a külső Tudástár elemre mutató link megjelenítése;
- kiválasztott ügyfaelemhez tartozó részletező információk megjelenítése. Ezek az ügyintézés során elvégzendő feladatelemokről, a benyújtandó dokumentumokról, kitöltendő űrlapokról, fizetési kötelezettségről adnak információt.

### 3.2.5. Általános ügyintézési folyamat

A kormányablak jellemzően közreműködő hatóságként jár el az ügyindításoknál. Egy tipikusnak tekinthető „papíralapú” ügyindítási folyamat lépései a következők a MUKER-ben:

- Tájékozódás, ügytípus azonosítása: az ügyintéző először az ügyfél által szóban előadott kérelem alapján beazonosítja, hogy melyik ügytípusról van szó, ezt követően vagy tájékoztatást nyújt számára az ügyintézés részleteiről, vagy – amennyiben olyan ügytípusról van szó – megkezdődhet a tényleges ügyintézés.
- Manuális ügyintézői feladatok elvégzése: az ügyintézők részére megjelennek a folyamatban esetlegesen szükséges tájékoztatási, manuális ellenőrzési (például okmányellenőrzés), valamint egyéb, rendszeren kívül vagy más informatikai rendszerben elvégzendő feladatok, és azok szöveges magyarázata.
- Kísérőlap előkészítése: az ügytípus és ahhoz tartozó eljárási cselekmény kiválasztását követően a kísérőlap kitöltése a beadvány összeállításának a következő eleme, amely az ügy alapvető adatait foglalja össze. A további folyamatok során felhasznált, és/vagy – például űrlapokon – megjelenített alapadatokat a kísérőlapon kell megadni, ez a megszemélyesíthetőség előfeltétele. A kísérőlapon történő alapadatok megadásával biztosítható az, hogy az azonos, több helyen megjelenő információk egyezzenek a teljes munkafolyamat során.
- Űrlap kitöltése, szükség szerint jóváhagyatása: az űrlapkezelés menüpont alatt az ügyintéző kezdeményezheti az űrlap kitöltését annak kiválasztásával. Az elindított űrlapkitöltés végrehajtását a munkaterületre integrált iFORM űrlapkitöltő alkalmazással lehet elvégezni. Az egyes eljárási cselekményekhez több kitöltendő űrlap is tartozhat. Minden eljárási cselekménynél van egy fő űrlap, továbbá lehetnek a beadványnak űrlapkitöltővel kitöltött mellékletei. Az űrlapok kitöltését támogató iFORM űrlapkitöltő rendszer lehetővé teszi, hogy az űrlap – a véglegesítést és hitelesítést követően – számítógépes feldolgozásra és nyomtatásra is alkalmas formátumban legyen elmenthető.

- Szükség szerint egyéb feljegyzés készítése: amennyiben olyan tény, információ jut az ügyintéző elé, amelyről az Akr. szabályai szerint feljegyzést kell készíteni, akkor arra is lehetőséget nyújt a MUKER.
- Meglévő papírirat átvétele, normál vagy hiteles másolat készítése (kérelem, melléletek): az ügyintéző az Adminisztrációs felületen nyilvántartott Dokumentumtípusok törzs alapján feltöltheti, megtekintheti, törölheti, valamint hitelesítheti azokat a dokumentumokat, amelyeket az ügyfélnek a beadványhoz csatolnia szükséges. Egy dokumentumtípusból több állomány is feltölthető.
- Fizetés: a rendszer az Ügytípus/Eljárási cselekmény, illetve a főúrlap speciális jellemzői alapján meghatározza a fizetendő díj összegét. Kétféle fizetési mód közül választhat az ügyfél:
  - bankkártyával történő fizetés (POS),
  - egyéb fizetés (csekk).
- Irat érkeztetése: az e-dosszié összeállítását (úrlapkitöltés, dokumentumfeltöltés) és véglegesítését követően az ügyintéző el tudja indítani az érkeztetés folyamatát.
- Irat iktatása: azon hatósági eljárások esetén, ahol az ügyintéző úgy ítéli meg, hogy a hatályos jogszabályok alapján szükséges beiktatni a beadványt, a MUKER felületéről kezdeményezheti azt.
- Iktatási szám rávezetése a kísérőlapra: annak érdekében, hogy egységes és könnyen visszakereshető módon kerüljön sor az ügyintézésre, az iktatószámot magára a kísérőlapra szükséges rávezetni.
- Igazolás kiadása az ügyfélnek: a MUKER a beadvány befogadásáról átvételi elismervényt, valamint a beadvány dokumentumairól másolatot állít ki az ügyfél részére. Ezt az ügyfél igénye alapján elektronikusan küldik ki, vagy kinyomtatva adják át.
- Az ügyintézés lezárása az ügyfél felé: az iratok ügyfélnek történő átadását követően kerül lezár, végleges állapotba a kérelem.
- Az irat átadása ügyintézésre, kérelem beküldése az eljáró hivatalhoz: az ügyintéző az eljáró hivatalnak beküldve indítja el ténylegesen az ügyet. Ilyenkor az ügyintéző a kitöltött úrlapokból és a csatolt dokumentumokból előálló e-dossziét továbbítja az eljáró hivatalok részére.
- Elégedettségmérő alkalmazás indítása: az ügyintézés befejezését követően az ügyintéző által elindítható a feladatlistából az elégedettségmérő alkalmazás, amelyet az ügyfél a tableten keresztül tud kitölteni.

### 3.3. A kiszolgálási csatornák kapcsolódásai

Az előzőekben bemutatott MUKER ügykezelő rendszer révén láthatóvá vált, hogy egy országos ügyfélszolgálati hálózat kapcsán milyen összetett és szerteágazó kitettség jelenhet meg a folyamatok támogatása tekintetében. Különös figyelemmel arra, hogy a területi közigazgatás térnyerése kifejezetten számottevő, a feladatellátás vonatkozásában, a kormányablakok ügy- és ügyfélkezelése kiemelt fontossággal bír.

Az állampolgár közügyeinek intézése során találkozunk a közigazgatással, vagyis nem céltalanul, véletlenszerűen tér be az adott hivatalba, hanem okkal. Figyelemmel tehát az ügyfelek igényeire, egyre inkább fókuszba kerül a minőség és a modern elvárásoknak való megfelelés. Az állampolgárok részéről jogos elvárás, hogy ügyeiket gyorsan és egyszerűen intézhessék. Igényük fókuszában ezáltal a közigazgatás eljárásának egyszerűsége, gyorsasága és hatékonysága áll. Utóbbi azonban összetett fogalom; egyeseknek eredményességet, másoknak költséghatékonyságot, megint másoknak pedig időhatékonyságot jelent, vagy mindezt egyszerre. Ha szolgáltatásként tekintünk az ügyfélszolgáltatásra, akkor a célok szerinti lehető legjobb szolgáltatás nyújtása jelentheti a hatékonyság mértékét. Az ügyfélszolgálat az ügyfelek előzetes felkészítésével, a releváns szolgáltatások kiválasztásával, az ügyindításban nyújtott támogatással, valamint az ügyfelek problémáira koncentrááló ügyintézéssel

tudja javítani a közigazgatási szolgáltatások hatékonyságát. A hatékonyság elengedhetetlen előfeltétele és egyben alapja az elégedettségnek. További fontos szempont, hogy az egyes ügyfélszolgálatok működése egységes képet mutasson. A kiszolgálási minőség hosszú távon történő javításának nélkülözhetetlen feltétele a tudatosan strukturált fejlesztés, amely magában foglalja a szolgáltatásfejlesztési célok, prioritások, intézkedések meghatározását is. Nem csupán új szolgáltatások bevezetése indokolt egy-egy kiszolgálási szegmens kapcsán, hanem ugyanilyen prioritást élvez a meglévő szolgáltatások továbbfejlesztése, valamint kiterjesztése is a hatékonyság növelése érdekében. Többek között a MUKER is ezeknek a céloknak az elérését szolgálja.

A személyes kiszolgálási csatorna mellett azonban ugyanilyen fontos, hogy az egységesség az egyéb kiszolgálási csatornákon is megjelenjen, vagyis az, hogy közel ugyanazon szolgáltatásokat ugyanolyan színvonalon és körülmények, valamint működési keretek között vehesse igénybe az ügyfél.

Nem szabad elfeledkezni arról, hogy az ügyfélkiszolgálás fejlődése ma már túllép a személyes kiszolgálás kizárólagosságán, és egyéb kiszolgálási csatornák is meghatározóvá váltak. Fontos, hogy bármilyen felületen is kívánja igénybe venni az ügyfél a szolgáltatást – személyesen, elektronikusan vagy telefonon –, az csatornától független módon azonos értékű legyen. Korábban az ügyféli igények alapját a személyes jellegű és a papíralapú dokumentumok által körülhatárolt ügyintézés képezte, a legalapvetőbb elvárás pedig az ügyintézés minél gyorsabb lebonyolítása volt. Mára a technikai fejlődés, az új generációk megjelenése, a mobil- és informatikai penetráció, a digitális írástudás növekedésének hatására kijelenthető, hogy a társadalmi igények jelentős mértékben átalakultak. A magas internetpenetrációjú országokban is megfigyelhető azonban, hogy az emberek jelentős része még mindig jobban szereti a személyes kapcsolatot. Ez persze nem az ügyintézésre való várakozást vagy az ügyfélszolgálatra történő utazást jelenti, hanem kifejezetten a személyes kontaktusra vonatkozó igényt, történjen az akár elektronikus, akár telefonos csatornán.

Újabban megjelent egy olyan ügyfélkiszolgálási irány is, amely megpróbálja ötvözni a személyes és az elektronikus filozófiát, mégpedig úgy, hogy beépíti az elektronikus ügyintézésbe a személyes támogatás lehetőségét, alternatív módon „meghívható” valódi ügyintézők valós időben történő segítségnyújtásával. Ennek az új iránynak az életképessége még kérdéses – ezt majd az idő dönti el –, tekintettel arra, hogy az elektronikus csatorna használatának „alapérzete” a hétköznapiakban is a közvetett, kevésbé személyes interakciókra épülő, rendkívül gyors információáramlás és kommunikáció. Ez a területi közigazgatás ügyfélszolgálatában is alkalmazott interaktív, virtuális ügyfélszolgálat.

A többszörös kiszolgálás kialakítását az elmúlt évtizedekben az ügyfelek közigazgatással szemben támasztott igényeinek változása indokolta. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ügyfelek kiszolgálást várnak el a közigazgatástól, annak lehetőségét, hogy az informatikai fejlődés eredményeként saját elhatározás alapján választhassák ki azt a csatornát (személyes, elektronikus vagy telefonos) amelynek segítségével kapcsolatba kerülhetnek a közigazgatással. Ennek a szemléletnek a hatására már rövid távon is gyorsabbá és hatékonyabbá válhat a közszolgáltatások elérése, ezáltal növekedhet az állampolgárok elégedettsége.

Az elektronikus csatorna megjelenése nem csupán egy új kiszolgálási teret biztosít, hanem közvetett módon magával hozza az egyes eljárások és folyamatok egyszerűsítését is. Az elektronikus folyamatok kialakításakor ugyanis tekintettel kell lenni arra az igényre, hogy az elektronikus csatorna igénybevétele más filozófiát és leginkább más attitűdöt feltételez. Az elektronikus ügyintézés is azonos tartalommal kell megtölteni a jogszabályi előírások mentén, mint a hagyományos úton történőt. Az ügyintézés leképezése, gyakorlati megjelenése mégis eltérő, hiszen azt egy elektronikus felületen kell „prezentálni”. Egy dinamikusabb, közvetlen személyes kapcsolatot nem feltételező modellbe kell beilleszteni egy átlátható és gyors információáramlást biztosító logika mentén. Ez viszont csak úgy lehetséges, ha az adott eljárást hozzáillesztjük az elektronikus kiszolgálási lehetőséghez, azaz egyszerűsítjük.

Az elektronikus kiszolgálás ilyen irányú változásával, a személyes ügyfélszolgálatok egységesítésével, továbbá a telefonos kiszolgálás mint támogató elem fokozottabb bevonásával olyan ügyfélkiszolgálási irány jelenik meg, amelynek eredményeként az ügyfélnek lehetősége lesz kiválasztania azt a csatornát, amelyen keresztül a közigazgatáshoz kapcsolódna, és a választásától függetlenül



ugyanolyan színvonalú szolgáltatásban részesül. Ezek a választható ügyfélkiszolgálási csatornák a személyes, telefonos és online elektronikus ügyfélszolgálatok, amelyek ugyanazon tudásbázis és szolgáltatási színvonal biztosítására képesek, és az általuk nyújtott szolgáltatásokat egyenlő eséllyel, felhasználóbarát működtetés kialakítása mellett érhetik el az állampolgárok. Alapfeltétel, hogy egységes információt és azonos szolgáltatást kapjanak a felhasználók, függetlenül attól, hogy melyik csatornát veszik igénybe.

## 4. INTEROPERÁBILIS MEGOLDÁSOK A GYAKORLATBAN

### 4.1. Az interoperabilitás jelentősége és szerepe

#### 4.1.1. Fogalmi behatárolás

A közigazgatás működése során kiemelt szerepet töltenek be az adatok és információk, amelyeket nyilvántartásokban rögzítenek és tárolnak. Az egyes nyilvántartások eltérő céllal szerveződnek, ennek megfelelően pedig az adattartalmuk is különböző, ám jellemzően gyakori az átfedést mutató adattartalom és a párhuzamos működés is.

Az üzemszerű működés sajátossága azonban kikényszeríti – adott esetben a tényállás tisztázása vagy a döntés meghozatala esetén –, hogy az egyes nyilvántartások, az arra épülő szakrendszerek, illetve egyéb informatikai rendszerek bizonyos adattartalma rendelkezésre álljon más szervezetnél is. A belföldi jogsegély, megkeresés formájában megvalósuló adat, illetve információkérések jellemzően papíralapon zajlanak, amelyek viszont így kevésbé üdvözítőek mind a belső, mind pedig a külső adminisztratív terhek vonatkozásában.

A belső folyamatok racionalizálása, illetve azoknak a hatékony működés érdekében történő összehangolása a közigazgatás fejlesztésének sarokköve. Mindennek természetesen nem csupán az egyes folyamatok újrászervezését kell magába foglalnia, de azok elektronikus útra történő átteljesítésével is fokozható a közigazgatás hatékonysága és egyúttal teljesítőképessége is. Fokozottan igaz ez az adatok és információk átadásával kapcsolatban is, hiszen az informatikai rendszerek ilyen jellegű összehangolása nélkül nem teremthető meg érdemben az elektronikus közigazgatás.

Az interoperabilitás az informatikai rendszerek együttműködési képességét jelenti. Eredményeként az egyes nyilvántartások, informatikai rendszerek egymással kommunikálva tudnak adatokhoz, valamint információkhoz jutni.

Célja, hogy csökkenjen az állampolgárok adatbejelentési kötelezettségekkel kapcsolatos adminisztratív terhe. Ahelyett, hogy az állam az ügyfelek közreműködésével „szerezné be” az adatokat, a már meglévő nyilvántartások életszerű kiaknázása történik meg az elektronikus megoldások adta lehetőségek igénybevételeivel, meghatározott jogi keretek között.

A közigazgatás belső működése, valamint az általa nyújtott szolgáltatások a szervezetek és egyúttal a nyilvántartások együttműködését igénylik, vagyis a tényleges interoperabilitás megvalósítását kényszerítik ki. Az ügyintézés során ugyanis a felhasználandó adatok, információk több nyilvántartásból származhatnak, ráadásul az egyes nyilvántartások önálló hatáskörrel bíró szervezet felügyelete alá tartozhatnak. Igaz ugyan, hogy az informatikai rendszerek dinamikus módon terjedtek el, azonban azok kialakítása a közigazgatásban nem egy jól végiggondolt és tervszerűen végrehajtott, szisztematikus munka eredményeként történt meg. A rendszerek számos szinten (technológiák, adatkezelés stb.) nincsenek szabványosítva, eltérő azok felépítése, működési logikája. Előfordul továbbá, hogy az egyes szervezetek infrastruktúrája is igen heterogén, azaz a biztonságos módon történő nyitás a

másik szervezeti szakrendszer felé korszerűtlen, esetenként elavult megoldásokkal kontrollálatlanul jelentős veszélyt hordoz. Így a köztük lévő kommunikációs kapcsolatok kialakítása nem egyszerű, összehangolásuk nehézkes, vagyis az interoperabilitás megteremtése bonyolult feladat.

A hatékony ügyintézés feltétele azonban a nyilvántartások, az azokat kezelő informatikai rendszerek és a szervezetek együttműködési képessége, azaz az interoperabilitás megteremtése.

#### 4.1.2. Nemzetközi irányok

Az interoperabilitás Európai Unióban való első deklarált megjelenése már 2005-ben megtörtént azáltal, hogy az Európai Interoperabilitási Keret (a továbbiakban: EIF = European Interoperability Framework) létrehozása megfogalmazódott. Az elektronikus kormányzati alkalmazásokhoz irányelveket és ajánlásokat rögzítő dokumentum továbbfejlesztése 2010-ben történt „Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé” EU-bizottsági közlemény dokumentummellékleteként.<sup>6</sup>

A dokumentum alapján az interoperabilitás kialakítását a következők indokolják:

- közszolgáltatások kialakítása;
- jogi kötelezettségek, politikai kötelezettségvállalások teljesítése;
- adminisztratív hatékonyság fokozása;
- az állampolgárokat és a vállalkozásokat érintő bürokrácia visszaszorítására.

Összességében az interoperabilitás megvalósításától elvárt eredmény, hogy javuljon az állampolgároknak és a vállalkozásoknak nyújtott közszolgáltatások minősége, továbbá csökkenjenek a közigazgatásnak és az ügyfeleknek a feladatai és költségei.



4. ábra: Az interoperabilitás szintjei

Forrás: EIF2

<sup>6</sup> EIF2: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52010DC0744&qid=1579887907210> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

Maga az EIF2 25 ajánlást fogalmaz meg a tagországoknak, amelyek közül megemlítendő az interoperabilitás 5 szintjének meghatározása. Az interoperabilitás az első szinten egységes központi akaratot jelent, politikai kontextusként. Második szint az együttműködést támogató szabályozási háttér, jogi interoperabilitásként. Harmadik, szervezeti szinten a folyamatok egymáshoz alakítását, míg negyedik szinten, a szemantikai interoperabilitás az egységes fogalomrendszer alkalmazását jelenti. Az interoperabilitás ötödik szintje a rendszerek közötti fizikai adatcserék és adatátvitel.

#### 4.1.3. Hazai jogi keretek

Az interoperabilitás előírásai korábban az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvényben (a továbbiakban: Iop tv.) szerepeltek, de 2017. január 1-jétől – jelentősen kibővült szabályozási tárgykörrel – már az E-ügyintézési törvény III. része rendezi a kérdéskört. Az új rendelkezések megalkotásának célja:

- az ügyfelek elektronikus ügyintézése során az adminisztratív terheinek csökkentése;
- az ügyeket nem elektronikus úton intéző ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése a több elektronikus ügyintézés biztosító szervezet érintő eljárás folyamatok elektronikus útra terelésével;
- az ügyintézésben érintett szervek adminisztratív terheinek, költségeinek mérséklése, hatékonyságuk növelése.

Az E-ügyintézési törvény bemutatásáról szóló fejezetben kifejtettek szerint a témakör jogi rendezése során „[a]z ügyfelek szempontjából a szabályozás megalkotásának legáltalánosabb célja, hogy a hatékony állami működés érdekében, amit csak lehet, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek, szervezetek az ügyfelek szükségtelen beavatkozása, terhelése nélkül, egymással együttműködve intézzenek el”. Ez a gyakorlatban például azt jelenti, hogy abban az esetben, ha az ügyintézéskor más szervnél lévő iratra, adatra (összefoglalóan: információra) van szükség az ügy elintézéséhez, akkor azt az adott szerv az információval rendelkező szervezettől maga szerzi be. A szabályozás természetesen nem vonja el az ügyfél azon jogát, hogy maga igazolja az adatait, de ennek hiányában megteremti a jogi feltételeit a szerv adatbeszerzési kötelezettségének.

Az elektronikus ügyintézés biztosító szervek közötti együttműködés legalapvetőbb és leggyakoribb formája az, hogy információkat adnak át egymásnak. Az új szabályozás egyik legfontosabb alapelve, hogy megtartja az Iop tv. logikáját, az általa korábban kialakított eszközöket, jogintézményeket, de ezeket egyúttal kiterjeszti a nem nyilvántartásokban szereplő információkra. A változtatás fontosabb elemei:

- Nem csupán adatokra, információkra, hanem adott esetben az ügy elintézéséhez szükséges iratok továbbítására is kiterjed a szabályozás hatálya (például szerződések, hatósági, bírósági döntések, megtett nyilatkozatok, kérelmek és mellékleteik).
- Nem csupán a nyilvántartásban szereplő adatokra, hanem minden olyan adatra kiterjed az együttműködési kötelezettség, amelyről az együttműködő szervezeteknek tudniuk kell, hogy más szervnél rendelkezésre állnak.
- A rendszeresen, nagy mennyiségben előforduló és egyszerű megítélésű esetekben az információátadás kérésre automatikus legyen, míg a ritkábban előforduló esetekben a hagyományos úton – az adatkezelés konkrét célját, jogalapját megjelölve – legyen kijelölt az adott szerv (ilyenkor is főszabályként elektronikus úton, legfeljebb 3 munkanapos határidővel teljesítse).
- Szabályozott az iratkezelő rendszerek közötti iratátadás-szolgáltatás működése is.

A törvény túllép az információk átadásán alapuló együttműködés keretein, és elvi jelleggel írja elő azt, hogy ha valamely együttműködő szervnek közfeladata ellátásához vagy az ügyfél ügyének elintézéséhez más együttműködő szerv még nem létező döntése vagy nyilatkozata szükséges, akkor ennek beszerzéséről maga gondoskodjon. Ezen alapelv biztosítja annak lehetőségét, hogy az interoperabilitás ne csak adott ágazaton vagy a közigazgatáson belül, hanem akár a közigazgatási szervek és a

közszolgáltatók között is érvényesüljön.

Az Iop tv. szerint bevezetett nyilvántartások regiszterét fejleszteni kell, azaz tartalmaznia kell minden olyan információ metaadatait, amely potenciálisan hozzáférhető más szervek számára. Másik fontos követelmény, hogy az informatikai együttműködéshez szükséges információk egy helyről legyenek elérhetők minden együttműködő szerv számára.

Az E-ügyintézési törvény főszabály szerint nem írja felül az adat- és titokvédelmi szabályokat, nem biztosít új jogcímet védett adatok megismerésére. Ez alól kivételt képeznek az ügyfél kérelmére intézett ügyek, ahol – az ügyfél megfelelő előzetes tájékoztatása esetén – vélelmezi az ügyfél hozzájárulását ahhoz, hogy az ügy elintézéséhez szükséges, akár személyes adatot is tartalmazó információkat az ügy elintézéséért felelős szerv más együttműködő szervtől beszeresse.

Az elektronikus ügyintézésnél a már megismertek szerint az interoperabilitás témakörében is a széles körű hatósági és koordinatív eszközökkel rendelkező Felügyelet garantálja az előírások tényleges érvényesülését, és azok számára a jogorvoslás lehetőségét, akiknek jogait, jogos érdekeit ezen alapkövetelmények teljesítésének elmulasztása sérti.

## 4.2. Összerendelési nyilvántartás

### 4.2.1. Előzmények

Az összerendelési nyilvántartás létrehozásának célja az volt, hogy – elsősorban az elektronikus ügyintézés elterjedésének elősegítése céljából – a nyilvántartások vagy szakrendszerek pont-pont-szerű, közvetlen összekapcsolása helyett interoperábilis, programozott szolgáltatási felületen, interfészeken keresztül tegye lehetővé a hatálya alá tartozó nyilvántartások azonosítóinak kezelésére feljogosított szervek és személyek számára a jogszabályban meghatározott adatigényeik kielégítését.

Az összerendelési nyilvántartás létrehozása és a jogszabályokban meghatározott szolgáltatások igénybevételehez szükséges interfészek kialakítása az Elektronikus Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program „Teljes körű Ügyfél-azonosítás EKOP-2.3.8-2012-2012-0001” kiemelt projektje keretében valósult meg.

Egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 4. § b) pontjának rendelkezése alapján az e-közigazgatásért felelős miniszter (Belügyminisztérium) az összerendelési nyilvántartás szolgáltatás – mint a KEÜSZ szolgáltatás – biztosítására kijelölt szolgáltató. Tekintettel arra, hogy az E-ügyintézési törvény 38. § (1) bekezdés o) pontja értelmében az összerendelési nyilvántartás KEÜSZ-nek minősül, azt kizárólag a kormány által kijelölt hatóság (fenti jogszabályi hivatkozás értelmében a Belügyminisztérium) nyújthatja. A szolgáltatás nyújtása az E-ügyintézési törvény 74. § (5) bekezdésében meghatározott szervek számára ingyenes.

Az összerendelési nyilvántartás főbb jellemzői:

- az e-ügyintézési szolgáltatások, a SZEÜSZ-ök, a KEÜSZ-ök működésének egyik alapvető kiszolgálója;
- az ügyfél azonosításához háttérrendszerként adatokat szolgáltat;
- szabályozott, azonosítóhoz tartozó titkosított kapcsolati kódon alapuló adatcserével a szakrendszerek összekapcsolását, nyilvántartások átjárhatóságát szolgálja;
- személyes adatok tárolása nélküli kapcsolat keletkezhet a szakrendszerek között.

### 4.2.2. Működési logika

Az összerendelési nyilvántartás célja, hogy a hatálya alá tartozó nyilvántartások tekintetében minden természetes személyre csak egy-egy bejegyzést tartalmazzon.

Az összerendelési nyilvántartás működése során az eltérő azonosítót használó szakrendszerek közti adatcseréhez biztosítja a természetes személyekhez köthető azonosítók megfeleltethetőségét, ezzel támogatja a természetes személyek azonosítására épülő szolgáltatásokat. A rendszer személyes adatokat nem kezel, az azonosítók összerendelését titkosított kapcsolati kódokon keresztül biztosítja.

Az összerendelési nyilvántartás az alábbi azonosítók alapján képzett összerendelési kapcsolati kódok titkosított változatát tárolja:

- a) személyi azonosító;
- b) központi idegenrendészeti nyilvántartási azonosító;
- c) társadalombiztosítási azonosító jel;
- d) adóazonosító jel;
- e) a kártyaformátumú, állandó és ideiglenes személyazonosító igazolvány (a továbbiakban együtt: személyazonosító igazolvány) okmányszáma;
- f) az útlevelel okmányszáma;
- g) kártyaformátumú vezetői engedély (a továbbiakban: vezetői engedély) okmányszáma;
- h) a Kormány által kötelezően biztosított, elektronikus azonosítási szolgáltatáshoz kapcsolódó egyedi azonosító;
- i) a személyre szabott ügyintézési felület szolgáltatáshoz kapcsolódó azonosító;
- j) az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartási azonosítója;
- k) az elektronikus ügyintézés igénybe vevő, külföldön élő természetes személyek személyi nyilvántartásának nyilvántartási azonosítója;
- l) oktatási azonosító szám;
- n) a fővárosi és megyei kormányhivatal által a természetes személy ügyfelek tekintetében képzett belső technikai azonosító;
- o) a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény szerinti aláírásminta-nyilvántartásban alkalmazott kapcsolati kód;
- p) az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által megállapított FELIR azonosító szám (a továbbiakban: FELIR-azonosító).<sup>7</sup>

Az összerendelési nyilvántartáson keresztül történő adatszolgáltatás jogi alapja az E-ügyintézési törvényben és a Vhr.-ben található; az adatigénylés és adattovábbítás igénybevételének módját a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. tv. (a továbbiakban: Szaztv.) határozza meg.

Az adatszolgáltatásra jogosultak körét az E-ügyintézési törvény<sup>8</sup> nem taxatív módon határozza meg, hanem magához az (elektronikus) ügyintézéshez köti. Azon a logikai elven alapul, hogy amennyiben az ágazati törvény felhatalmazza a szervet annak az adott személyes adatnak a kezelésére, akkor ezt az információt az összerendelési nyilvántartás segítségével is beszerezheti. Természetesen csak akkor, ha a kérdéses adat az összerendelési nyilvántartáshoz csatlakoztatott nyilvántartás adattartalmát képezi.

Az összerendelési nyilvántartás működésének egyik legfontosabb vonása, hogy az adatkapcsolatnak minden esetben alapfeltétele a megfelelő jogosultság megléte. Kizárólag cél- és jogalap-igazolás megléte esetén lehetséges az adatszolgáltatás. A Vhr. 134. § (6) bekezdése a célhoz és jogosultsághoz kötött adatkezelés vonatkozásában tartalmaz garanciális jellegű szabályt. Az összerendelési nyilvántartás működése vonatkozásában: naplózási kötelezettséget ír elő az adatlekérdezés vonatkozásában felmerülő összes releváns adattal és információval kapcsolatosan. Ennek megfelelően előírja, hogy rögzíteni (naplózni) szükséges az összerendelési nyilvántartásból történő adatszolgáltatás

<sup>7</sup> 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról 10/A. § (2).

<sup>8</sup> E-ügyintézési törvény 21. §

- időpontját,
- az érintett azonosításához szükséges adatokat,
- a szolgáltatott adatok megjelölését,
- az adatszolgáltatás címzettjét,
- az adatszolgáltatás címzettjének jogosultságát megalapozó jogszabályi rendelkezést és az adatszolgáltatás célját.

A Vhr. 134. § (5) bekezdése írja le az összerendelési nyilvántartásból történő adatszolgáltatás négyes feltételrendszerét, amely a következőket foglalja magában:

- csak előzetesen regisztrált szervezetek számára,
- kizárólag automatizált interfész útján,
- jogosultságellenőrzését követően,
- a jogosultságuknak megfelelő adatokra vonatkozóan szolgáltatható adat.

Az adatszolgáltatás keretében az arra jogosult személy részére az általa jogszerűen kezelt, természetes személyre vonatkozó titkosított kapcsolati kód alapján a természetes személy természetes személyazonosító adatait szolgáltatja ki a rendszer az érintett nyilvántartások bevonásával.

#### 4.2.3. *A nyújtott (adat)szolgáltatások*

A hatályos jogszabályi környezetet figyelembe véve az összerendelési nyilvántartás a következő funkciókat valósítja meg. Alább az ezek segítségével jogszerűen szolgáltatható adatok köre következik.

- Azonosítási típusú adatigénylés: természetes személyazonosító adatok vagy személyazonosításra alkalmas okmány azonosítójának megadásával.
- Azonosító kód vagy azonosító adat szolgáltatása: az összerendelési nyilvántartás hatálya alá tartozó, adatigénylő által ismert azonosító kódra vagy azonosító adatra az összerendelési nyilvántartás hatálya alá tartozó, adatigénylő által az adatigénylésben továbbított másik azonosító kód vagy azonosító adat szolgáltatása.
- Adattovábbítással járó információ átadása: az összerendelési nyilvántartás szolgáltatáshoz csatlakozott, a természetes személyazonosító adatoktól eltérő azonosítót használó együttműködő szervek közötti személyes adatok továbbításával járó információátadás.

Az összerendelési nyilvántartáshoz csatlakozott rendszerekből az összerendelési nyilvántartásban lévő titkos kapcsolati kódok alapján azonosító adatok kérhetők. Az összerendelési nyilvántartás jelenlegi konkrét szolgáltatási portfóliója az alábbi adatigények kielégítésére nyújt lehetőséget:

- adott azonosítóhoz tartozó titkosított kapcsolati kód megadásával egy másik azonosítóhoz tartozó titkosított kapcsolati kód, okmányazonosító vagy természetes személyazonosító adatok szolgáltatása;
- okmányazonosító megadásával (útlevel vagy személyazonosító igazolvány vagy vezetői engedély) egy másik azonosítóhoz tartozó titkosított kapcsolati kód, másik okmányazonosító, a tajsám, az adóazonosító jel vagy természetes személyazonosító megadása;
- a természetes személyazonosító megadásával az igényelt okmányhoz, azonosítóhoz tartozó titkosított kapcsolati kód, okmányazonosító, tajsám vagy adóazonosító jel megadása.

Az összerendelési nyilvántartáson alapuló adatszolgáltatás kialakításának jogszabályi alapja a Vhr. 134. § (8)–(11) bekezdéseiben található meg.

Az összerendelési nyilvántartáson alapuló szolgáltatás a természetes személyazonosító adatok alapján az adott személy okmányszámát (személyigazolvány, útlevel, vezetői engedély), tajsámát vagy adóazonosító jelét tudja meghatározni, tehát az azonosító adatok cseréjét valósítja meg.

### 4.3. Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz

#### 4.3.1. Működési logika

A Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (a továbbiakban: KKSZB) kialakításának célja az interoperabilitás alapfeltételeinek megteremtése azáltal, hogy a jelenlegi adatkapcsolatok „pókhálószerű” működésének fokozatos kiváltása történik meg egyfajta szolgáltatásbusz logikájú működéssel.

A szolgáltatást Európai Uniósi forrásból fejlesztik ki a Közigazgatási- és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program részeként. Az elképzelések szerint a KKSZB révén kialakul a hazai interoperabilitás technológiai modelljének alapja.

A KKSZB az észt „X-ROAD” nevű szolgáltatásbusz<sup>9</sup> tapasztalataira épül. Lényege, hogy a szolgáltatásbusz az adatok és információk átadás-átvételének eszközévé válik azáltal, hogy a csatlakozott nyilvántartások, szakrendszerek és egyéb szolgáltatások között „utaztatja” a szükséges információkat. Ezáltal valósul meg a szolgáltatások egységes elérhetősége úgy, hogy közben a KKSZB nem befolyásolja a rajta közlekedő adatok tartalmát; azok integritását megőrzi, a kapcsolódó rendszerek üzleti logikájába nem avatkozik be. Az információkat a szakrendszerekben megvalósuló, külön meghatározott titkosítást követően adják át a KKSZB részére, és azokat ellenőrzés és átalakítás nélkül, „zárt boríték”-ként továbbítja a KKSZB az arra feljogosított szakrendszer részére.

Ezzel a megoldással már nem lesz szükség minden egyes nyilvántartást, informatikai rendszert külön-külön egymáshoz rendelni, elegendő lesz a KKSZB-hez történő csatlakozás, amelynek révén egységes szabványok mentén közlekedhetnek majd az adatok az egyes informatikai rendszerek között.

A KKSZB célja, hogy egységes, gyors, megbízható, időtálló és rugalmas platformot nyújtson a kormányzati elektronikus rendszerek számára. Az egyes csatlakozott rendszerek a KKSZB-n keresztül egymással tudnak majd kommunikálni, továbbá lekérdezéseket vagy karbantartásokat kezdeményezni, amennyiben ezeket a kapcsolatokat előre, szigorú jogszabályi keretek között definiálják.

#### 4.3.2. Az adatvédelmi kérdések kezelése

A KKSZB létrehozása adatvédelmi szempontból nem hoz lényegi változást a nyilvántartások, szakrendszerek vonatkozásában a felhasználói jogosultságok kezelésében, azok továbbra is adatkezelői felelősségben maradnak.

Az adatbiztonság és az átlátható működés, valamint az információáramlás erősítése, továbbá a jogszabályi megfelelés érdekében létrejött a Felhatalmazási Nyilvántartás. Ez az adatvagyon felhasználásában (a nyilvántartások adatainak célhoz kötött szolgáltatásának ellenőrzésével) lát el felügyeleti, illetve egyfajta jogosítási szerepet. A Felhatalmazási Nyilvántartás olyan összerendelést tartalmaz, ahol a KKSZB szolgáltatásai vannak azok felhasználási céljaihoz rendelve. Ezekkel a jogszabályi felhatalmazások nyilvántartásba vételével definiálható, hogy a KKSZB-re kapcsolt rendszerek egyes szolgáltatásai milyen egyéb, a KKSZB-re kapcsolt szolgáltatási pontokkal kerülhetnek kapcsolatba, így a rendszer biztosítani tudja a célhoz kötött adatfelhasználást.

Létrejött továbbá az Információforrások Regisztere, valamint az Adat- és Iratmegnevezések Jegyzéke (interoperabilitási regiszter), amely metaadatokkal (fogalmi meghatározással, formátumleírással, adatgazdára vonatkozó információkkal, elérhetőség módjával stb.) jellemzi az egyes nyilván-

<sup>9</sup> URL: <https://www.ria.ee/en/x-road.html> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07.)



tartásokat, illetve az azokban szereplő tényleges adatokat. A KKSZB-re felfűzött, ezáltal magasabb interoperabilitási szintre helyezett rendszerek, valamint a regiszter és felhatalmazási nyilvántartás segítségével ellenőrizhetővé válik az adatok célhoz kötött felhasználása, az együttműködő szerveknél rendelkezésre álló adatok, információk naprakészsége.

A KKSZB-szolgáltatás audit moduljának segítségével ellenőrizhető a csatlakozott nyilvántartás, informatikai rendszer által szolgáltatott adatok használata, ezáltal nő a közigazgatás transzparenciája. Ezzel ellenőrizhető a szolgáltatások meghívásának, a szolgáltatás által kiadott adatok célhoz kötöttségének és jogszabályi felhatalmazottságának biztonsága.

### 4.3.3. *Perspektíva*

Hosszú távon a KKSZB kialakításával és minél több informatikai rendszer rácsatlakozásával megvalósítható a tényleges interoperabilitás. Ennek során megvalósulhat a tényleges egyponos adatbekérés, mely szerint az állampolgár nem terhelődik indokolatlan adatbekérésekkel, hiszen azok elérhetőek lesznek a KKSZB segítségével könnyen, gyorsan és elektronikus úton. A KKSZB alkalmazásával az állampolgárról a közigazgatásban nyilvántartott adatokat nem szükséges újra és újra elkérni egy adott ügy elintézése, egy szolgáltatás igénybevétele érdekében.

Az egyes informatikai rendszerek ilyen megoldással történő összekapcsolása révén a felhasználó szervezetek eljárásainak hatékonyságának és az átfutási időnek a javulását eredményezheti, mivel az adatok elérése gyors és egyszerű lesz. Mindez gyorsíthatja az ügyintézés, és ezáltal a közigazgatási szervek belső folyamatai is elektronizálhatóvá válnak. Így feleslegessé válnak az ügyintézés jelenlegi folyamataiból adódó – akár többszöri – papíralapú adatbekérések. Kiküszöbölődnek az ebből származó esetleges adateltérések és az ügyfelek felesleges terhelése is. Biztosítottá válik az egyes szervek közötti elektronikus kapcsolattartás és együttműködés, az elektronikus adatok, információk elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek közötti áramlása.

A KKSZB használatával hosszú távon különböző szolgáltatások alakíthatók ki. Ilyen lehet például az, hogy minden csatlakozott rendszer aktuálisan használja fel és ki a nyilvántartás felé való adatbejelentést, ezáltal az adott ügy intézésénél nem kell ellenőrizni vagy újra beírni az adatokat, mivel azokról minden csatlakozott alkalmazás naprakész információkat kap. Megnyílhat a lehetőség arra is, hogy minden adat egy helyen legyen tárolva, vagyis egy adat csak egy adott nyilvántartásban legyen megtalálható. Megvalósíthatóvá válhat további fejlesztésekkel például, hogy a hatóságok automatikus értesítés küldésére legyenek képesek abban az esetben, ha valakinek valamely adatában változás állt be, és annak a változásáról a felhasználó jelzést kért. Innen már csak egy lépés az, ha ezekről a nyilvántartásokban bekövetkezett adatváltoztatásokról – amennyiben arra jogszabály felhatalmazás ad – értesítést kapjanak adott gazdasági szereplők (például pénzügyi intézetek vagy közüzemi szolgáltatók értesítést kapjanak lakcímváltozásról).

Kialakul továbbá egy olyan egységes és szabványos interfészmegoldás, amely olyan központi interoperabilitási szabványt biztosít, amelynek eredményeként az egyedi adatszerére irányuló megállapodások helyett központi előírás betartása kerül előtérbe. Ezáltal a hatóságoknak nem egymással kell kétoldalú megállapodásokkal, elszigetelt fejlesztésekkel rendezni az ügyintézési együttműködést, hanem központi szabvány alapján nyújtott, egységes szolgáltatásokat használhatnak a szükséges – és a jogszabályok által lehetővé tett – kapcsolat kialakításához.

Kialakul a hazai közigazgatás interoperabilitási technológiai modelljének egykapus alapja, amely révén a meghatározott nyilvántartások felkészíthetők lesznek a fokozatos csatlakoztatásra, adataik tisztítására (konszolidációra), továbbá az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó adatkérések kiszolgálására. Ahhoz, hogy egy adott szakrendszer a KKSZB-hez csatlakozni tudjon, meg kell felelnie a csatlakozás műszaki követelményeinek, ami a megfelelő interfészek kialakítását, adott esetben a meglévő interfészek technikai/technológiai átalakítását jelenti. Az egyes szakrendszerek csatlakozása fokozatosan, ütemezetten történhet.

További, hosszú távon realizálható eredmény lehet, hogy az adatkapcsolatok ilyen módon történő kialakításával – a közigazgatási információs rendszerek jogszerű és szabványos együttműködése révén – jelentősen javulhat a nyilvántartások adatkonzisztenciája.

# 5. ÚTON A PAPÍRMENTES IRODA FELÉ

## 5.1. Papír- és elektronikus dokumentumok kapcsolata

A közigazgatás gördülékeny működéséhez és hatékonyságának növeléséhez jelentős mértékben hozzá tud járulni a belső munkafolyamatok egyszerűsítése, azok elektronizálása. Ennek egyik alapfeltétele, hogy az iratok elektronikus úton (is) rendelkezésre álljanak. Így a papíralapú iratok részaránya visszaszorítható, a későbbiekben pedig – a folyamatok teljes elektronizálása után – elképzelhető a teljesen papírmentes hivatali munkavégzés.

Az E-ügyintézési törvény „Ötödik része”, a Vhr.-dokumentumkezelés, hitelesítés szabályai és a II. fejezet foglalkozik a belső elektronikus munkavégzés jogi alapjainak megteremtésével. Fontos alapelv volt az E-ügyintézési törvény elfogadásakor, hogy az állami szervek működése során keletkező iratokkal kapcsolatban megteremtődjön annak a lehetősége, hogy a nem hatósági eljárás vagy bírósági eljárás során keletkező iratok, szerződések elektronizálása, valamint az elektronikus és papíralapú iratok közötti átjárás biztosított legyen. Az E-ügyintézési törvény rendezi, hogy a hivatalos iratokhoz hasonló módon szabályozva legyen az átjárhatóság, valamint az elektronikus kézbesítés lehetősége.

A dokumentumok elektronikus hitelesítésének egyik legkézenfekvőbb megoldása lehet a jövőben – az elektronikus személyazonosító igazolvány széles körű elterjedésével – az elektronikus aláírás. Ez az eljárás egy olyan hitelesítési folyamat, amelynek során az elektronikusan aláíró személy az adott dokumentum tekintetében az adott időpontban aláírásával igazolja a dokumentum tartalmának valóságát. Ezután a dokumentum – a hitelesség megóvása érdekében – megváltoztathatatlan állapotba kerül.

A fokozott biztonságú elektronikus aláírás olyan elektronikus aláírás, amely

- alkalmas az aláíró azonosítására;
- egyedülállóan az aláíróhoz köthető;
- olyan eszközökkel hozták létre, amelyek kizárólag az aláíró befolyása alatt állnak;
- a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető.

A jogi-technológiai alapok tehát elviekben rendelkezésre állnak, a technikai kivitelezés (kártyaolvasó) azonban még nem valósult meg. Továbbá hiányoznak, vagy csak jogági szinten léteznek azok a szabályok, melyek egyértelmű választ tudnak adni a gyakorlatban jelentkező néhány problémára.

Az elektronikusan hitelesített iratok kézbesítése kapcsán az E-ügyintézési törvény – ha nincs eltérő ágazati szabályozás – az elektronikus ügyintézésre vonatkozó kézbesítési szabályok alkalmazását rendeli el. Ez lényegében egymásra épülő megoldások alkalmazását jelenti:

- az ügyfélkapuhoz tartozó tárhely alkalmazása;
- az ügyfél által megadott elektronikus elérhetőség használata;
- ilyen elérhetőségek hiányában, vagy ha a kapcsolódó vélelmek alapján sem megállapítható a kézbesítés, papíralapú kiadmány készítése és annak postázása.

A közigazgatás (és ezen belül az elektronikus ügyintézés) szempontjából kiemelkedően fontos rész-cselekmény az elektronikusan hiteles iratok átalakítása hiteles papíralapú irattá. Korábban nem volt általános háttérszabály arra, hogy az elektronikusan hiteles iratok hogyan alakíthatók át hiteles papíralapú kiadmánnyá. Az E-ügyintézési törvény pótolja ezt a hiányosságot. Nem életszerű ugyanis, hogy hiányzik annak jogi lehetősége, hogy egy közfeladatot ellátó szerv a saját elektronikus iratáról hiteles másolatot tudjon készíteni.

Ezen kérdés jogi rendezése céljából az egyéb megoldásoktól (központilag kijelölt hitelesítő, iratvényességi nyilvántartás) függetlenül a törvény kimondja, hogy csakis az adott szerv maga állíthat ki hiteles papíralapú másolatot, megfelelő záradék felvezetésével. Az E-ügyintézési törvény háttérszabályt ad arra az esetre is, hogy ha egy okiratot több félnek kell egyszerre aláírnia, akkor melyik kiadmány minősül hitelesnek. (Tehát ha az egyik fél elektronikus aláírást kíván használni, a másik fél pedig hagyományosan kívánja aláírni). Ez a jogszabály fogalomhasználatával élve „az elektronikusan kiadmányozott iratról készült, záradékkal hitelesített papíralapú másolaton a másik fél aláírásával hitelesített irat”.

A Vhr. szabályozza a dokumentumhitelesítés témakörét, amely az iratok elektronizálása, elektronikus úton történő kapcsolattartás szempontjából kiemelkedő jelentőségű jogi terület. A Vhr. 12. § (1) bekezdése szerint hiteles az elektronikus dokumentum, ha:

- a) az teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül, és – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzővel látták el,
- b) a nyilatkozattevő vagy kiállító elektronikus ügyintézészt biztosító szerv – illetve annak nevében kiadmányozásra jogosultjának – legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírásával vagy bélyegzőjével és – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzővel látták el,
- c) iratvényességi nyilvántartásban elhelyezték,
- d) az aláíró vagy kiadmányozásra jogosult azt az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés-szolgáltatással hitelesítette,
- e) kizárólag az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv zárt informatikai rendszerében történő felhasználás esetén a szerv zárt informatikai rendszerében rögzítették, vagy
- f) jogszabályban meghatározott más módon hitelesítették.

Az elektronikus belső működés megteremtésének folyamata során a dokumentumok hitelesítésének kérdésköre csak az első lépés. Ezenkívül a Vhr. rendelkezik még az iratok megismeréséről, a másolatkészítésről, a másolatok felhasználásáról, az iratok kezeléséről és a megőrzési kötelezettségéről is. Annak érdekében, hogy a 2012 után megalkotott és a jelenleg hatályos elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályok a gyakorlatban is használhatók legyenek, számtalan SZEÜSZ és KEÜSZ került jogszabályilag definiálásra és ténylegesen kifejlesztésre (például kézbesítési ügynök, érkeztetési ügynök, iratkezelők közötti iratátadás, elektronikus dokumentumtárolás). Ezen, állam által nyújtott elektronikus szolgáltatások közül az elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítását (hibrid szolgáltatás) és a papíralapú irat hiteles elektronikus irattá alakítását (inverz hibrid szolgáltatás) mutatjuk be részletesen, tekintettel arra, hogy a papírmentes hivatali működés alapjait megteremtő, két legfontosabb szolgáltatásról van szó.

## 5.2. Hibrid szolgáltatás

### 5.2.1. Hibrid szolgáltatásról általánosan

A Magyar Posta Zrt. (a továbbiakban: Posta) az elektronikus formában elindított küldemények papíralapú irattá történő átalakítására irányuló szolgáltatásával a közigazgatás azon szervei számára nyújt hatékony támogatást, amelyek már elkezdték belső folyamataik elektronizálását. A Posta a hibrid szolgáltatás keretében az igénybe vevőtől a megfelelő hitelességű (dokumentált) forrásból érkezett elektronikus iratokból hiteles papíralapú iratokat állít elő.

A Vhr. 122. §-a által megfogalmazott követelmények szerinti hibrid szolgáltatás az E-ügyintézési törvény 38. § (1) bekezdés h) pontja értelmében központi elektronikus szolgáltatásnak minősül.

A Posta feladata, hogy az igénybe vevő közigazgatási szervezet által elektronikus formában a postához eljuttatott elektronikus iratokat átalakítsa hiteles papíralapú irattá, és az így átalakított papíralapú iratokat a hagyományos módon eljuttassa a címzettekhez.

### 5.2.2. A szolgáltatás nyújtásának főbb lépései

A szolgáltatásnyújtás főbb lépései az elektronikusan megkapott dokumentumok érkeztetése, valamint a kézbesítésére vonatkozó információk befogadása. Ennek elsődleges formája a biztonságos kézbesítési szolgáltatás, ideértve a hivatali kapu tárhelyről küldött dokumentumokat. Az elektronikus dokumentumot adathordozón személyes átadás keretében is el lehet juttatni a Postához. Ilyenkor vagy az eredeti adathordozón írják alá és látják el időbélyeggel az egész dokumentumcsomagot, vagy – amennyiben ez bármilyen okból nem lehetséges – erre a lépésre a másolaton kerül sor.

A következő lépés az elektronikus dokumentumok előkészítése, ellenőrzése (például vírusmentesség, és annak vizsgálata, hogy a fájlformátum megfelelő-e). Ekkor kerül sor a kézbesítési igény értelmezésére (kinek, mikor, hová kell a dokumentumot eljuttatni). Ha ennek során kérdés merül fel, akkor azt tisztázni kell a szolgáltatást igénybe vevővel. A megkapott dokumentumon szereplő elektronikus aláírás (vagy bélyegző) érvényességének ellenőrzése is ebben a fázisban történik meg. Ezt követi a Posta általi dokumentumhitelesítő eljárás (például elektronikus aláírás, iratérvényességi nyilvántartás) előkészítése.

Miután az előkészítés folyamata sikeresen lezárult, a másolatkészítés kezdődik meg, amelynek első lépése a címzési fedlap előkészítése és azzal a nyomtatandó állomány kiegészítése. Maga a nyomtatási folyamat is több lépésből áll, ilyen például az elektronikus iratból a nyomtatási kép készítése; a gépi nyomtatást és borítékolást támogató küldeményazonosító vezérlő jelek előkészítése; a záradékok előkészítése; a nyomtatás.

Technikai kivitelezéskor történik meg a méretre vágás, hajtogatás, borítékolás és a küldemény tényleges kiszállítása. Fontos megjegyezni, hogy az elektronikus dokumentumok hosszú távú megőrzésének feladata az igénybe vevőt terheli.

### 5.2.3. A másolatkészítés részletes szabályai

A Posta a megkapott iraton az aláírás érvényességét és az aláíró kiadmányozási jogosultságát is ellenőrzi. Ha az elektronikus dokumentum hitelességének ellenőrzése során hibát észlel, a hibáról haladéktalanul tájékoztatja az igénybe vevőt kézbesítési szolgáltatás útján.

Amennyiben az eredeti dokumentumhoz címzési fedlapot is kell készíteni, úgy az igénybe vevő által megfogalmazott kézbesítési igény adatai alapján elkészíti a megfelelő címzési fedlapot. Ez nem része a hiteles másolatnak. Akár arra is van lehetőség, hogy a címzés és feladó nyomtatása a borítékra történjen. A kézbesítés előkészítésekor a Posta a cím létezésének (helyességének) ellenőrzését is elvégzi a saját nyilvántartásában, és amennyiben a címmel kapcsolatban probléma merül fel, akkor azt jelzi az igénybe vevőnek.

A nyomtatás előkészítése során a dokumentum nyomtatási állományában minden egyes oldalon elhelyezi a feldolgozó gépek vezérlését végző, illetve a lap azonosítását, a teljességellenőrzést lehetővé tevő kétdimenziós kódot, valamint „Az elektronikus iratban foglaltakkal egyező tartalmú irat” szöveget és a záradék egyéb adatait.

A záradék a következőket tartalmazza:

- elektronikusan aláírt irat esetén az elektronikus aláíráshoz tartozó tanúsítványból a kiadmányozó személy, valamint az igénybe vevő hatóság nevének és az aláírás időpontjának szöveges megjelenítését; szervezeti aláírással ellátott elektronikus dokumentum esetén a szervezeti aláíráshoz tartozó tanúsítványból a szervezeti aláírót meghatározó adatokat;
- elektronikusan alá nem írt irat esetén a fenti adatokat a kézbesítési utasítás alapján, illetve amennyiben ezek nem értelmezhetők, akkor ezt a ténytet;
- az elektronikus irat hitelesség-ellenőrzésének eredményét;
- a másolat készítésének időpontját dátum, óra, perc, másodperc pontossággal;
- a másolatkészítő szervezet megnevezését (Magyar Posta Zrt.);
- a másolat hitelességének ellenőrizhetőségét biztosító eljárás mód megjelölését, illetve amennyiben ilyen szükséges, az ellenőrzéshez szükséges további adatokat;
- „A másolat automatizált, zárt, auditált rendszerrel készült” szöveget;
- a másolat minőségét jelölő adatokat (felbontás dpi-ben, fekete-fehér vagy a színnyomás fajtája);
- a konvertálandó elektronikus dokumentum SHA256 lenyomatoképző algoritmussal készített lenyomatát base64-es kódolással;
- az igénybe vevő a kézbesítési utasításban rögzített igénye alapján feltüntetendő egyéb szöveget;
- „Az elektronikus iratban foglaltakkal egyező tartalmú irat” szöveget.

Az elkészült hiteles papíralapú másolatokat a Posta a kézbesítési igény erre vonatkozó rendelkezésének megfelelően borítékolja, illetve kötegel. Amennyiben a kiküldendő irat tértivevényes, akkor a Posta elkészíti a megfelelő tértivevényt, és azt a postai szabályoknak megfelelően elhelyezi a borítékon.

Amennyiben postai feladás keretében kívánja az igénybe vevő eljuttatni a küldeményt, akkor a Posta eljuttatja az Országos Logisztikai Központjába (OLK), ahol a levelek feladása az igénybe vevő nevében megtörténik. Az erről készült, az OLK által elektronikusan aláírt összesített elektronikus dokumentumot (e-feladójegyzék), amely tartalmazza az adott napon az igénybe vevő nevében feladott elektronikus küldemények azonosítóit, biztonságos kézbesítési szolgáltatással elküldi az igénybe vevőnek. Ezen dokumentum igénybe vevőhöz történő megérkezéséről szóló visszaigazolás megérkezésével egyidejűleg a konverzióra kapott eredeti elektronikus dokumentumokat visszavonhatatlanul törli a rendszerből.

Az elektronikus irat átalakítására vonatkozó kézbesítési igényt és a naplóállományokat a Posta a megrendelés teljesítését követő ötödik év végéig őrzi meg. Az előzőekben leírtak szerint az eredeti elektronikus iratot az elkészített papíralapú iratnak az OLK-nak történő sikeres átadásáig őrzi meg.

## 5.3. Inverz hibrid szolgáltatás

### 5.3.1. Az inverz hibrid szolgáltatásról általánosan

A Posta a hibrid kézbesítési és konverziós rendszer révén átalakítja a papíralapú küldeményeket a közigazgatás belső működésében már elektronizált szervei hatékony működésének megfelelő támogatásához. E cél érdekében a Posta a vonatkozó jogszabályi előírások és szerződési feltételei szerint a Vhr. 121. §-ában megfogalmazott előírásoknak megfelelő papíralapú irat hiteles elektronikus irattá alakítása szolgáltatást nyújt, ami az E-ügyintézési törvény 38. § (1) bekezdés h) pontja értelmében központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásnak minősül.

A Posta az inverz hibrid szolgáltatás keretében a szolgáltatást igénybe vevő személy vagy szervezet (a továbbiakban: igénybe vevő) részére érkezett és a nevében átvett papíralapú levélküldeményekből elektronikus információkat állít elő digitalizálási és adatrögzítési technológiával, majd ezt követően elektronikus úton a hitelesen digitalizált másolatot és az azt kiegészítő információt eljuttatja az igénybe vevőhöz.

Az inverz hibrid szolgáltatás keretében a Posta végrehajtja az igénybe vevő címére érkező küldemények átvételét, felbontását, digitalizálását, a másolat hitelesítését, továbbá a másolat elektronikus úton történő továbbítását és az eredeti papíralapú küldemények fizikai kiszállítását az igénybe vevő részére.

Az inverz hibrid szolgáltatás igénybevételére a hibrid kézbesítési és konverziós szolgáltatások általános szerződési feltételei alapján megkötött egyedi szerződés alapján az adatfeldolgozási és biztonsági követelményeket rendező megállapodás nyomán kerülhet sor.

### 5.3.2. A szolgáltatásnyújtás főbb lépései

Az inverz hibrid szolgáltatás a következő fontosabb folyamati elemekből épül fel:

- előkészítés, ami a Posta telephelyére szállított papíralapú dokumentumok hiteles átvételét, egyedi azonosítóval történő ellátását, a küldemények osztályozását, majd azok bontását, és a szkennelésre való alkalmassá tételét foglalja magában;
- digitalizálás, ami a teljes másolatkészítési folyamatot jelenti;
- hitelesítés: az elkészült másolat vonatkozó jogszabályi előírások alapján történő képi, tartalmi megfelelőségének ellenőrzése, az elkészült másolat hitelességének igazolása hitelesítési záradékkal, elektronikus aláírással és időbélyegzéssel;
- az eredeti papíralapú dokumentumokról készült (metaadatokkal kiegészített, hitelesítési záradékkal, közigazgatási felhasználásra alkalmas fokozott biztonságú elektronikus aláírással és minősített időbélyeggel ellátott) hiteles elektronikus másolatok eljuttatása elektronikus úton, valamint a papíralapú eredeti küldemények időszakonkénti átadása az igénybe vevőnek.

A Posta az elektronikus irat átvételének igazolása után az átalakítás során keletkezett elektronikus iratot (másolatot) haladéktalanul törli, annak megőrzése a jogszabályi előírások alapján az igénybe vevő feladata.

### 5.3.3. A másolatkészítés szabályai

Az elektronikus másolat készítése a papíralapú dokumentumok szkennelésével, nagy kapacitású szkennerek alkalmazásával, alapesetben 300 dpi felbontással, fekete-fehérben történik. A rendszer az egyedi szerződés rendelkezése alapján tömeges feldolgozáshoz maximum 600 dpi felbontásra és szürkeárnyalatos vagy színes másolatok készítésére is lehetőséget biztosít. A szkennelés eredménye az egyedi szerződés eltérő rendelkezése hiányában pdf formátumú állományba kerül, amely beágyazott XML-állomány formájában a következő leíró adatokat is tartalmazza:

- a másolatkészítő szervezet elnevezését (Posta);
- a Másolatkészítési rend pontos megnevezését és verziószámát,
- az irányadó Másolatkészítési rend elérhetőségét és internetes címét;
- a másolatkészítő rendszer nevét, pontos verziószámát;
- a másolatkészítés idejét dátum, óra, perc, másodperc pontossággal;
- a konverziós rendszer által adott egyedi azonosítót;
- az eredeti papíralapú dokumentum fizikai méreteit (oldalanként);
- a másolatkészítés fizikai paramétereit (felbontás, színmélység);
- a másolatkészítésért felelős személy nevét.

Egyedi szerződés alapján van lehetőség külön xml-fájlban további metaadatok rögzítésére is.

Egy papíralapú dokumentum egy borítékból és az ebben szereplő, illetve az egy fizikai egységként átadott papírlapok összességéből áll. A másolatkészítés során mind a borítékot, mind a benne szereplő összes lapot szkennelik, kivéve a teljesen üres lapokat. A digitalizálható papír eredeti mérete minimum A6, és maximum A0 lehet. Csak olyan másolat készül, mely a papíralapú dokumentum teljes tartalmát tartalmazza, tehát nem készül sem részleges másolat, sem elektronikus kivonat.

A másolatkészítés csak abban az esetben sikeres, ha a papíralapú dokumentum és az elektronikus másolat képi megfelelése megállapítható, vagyis egyaránt biztosított a papíralapú dokumentum – joghatás kiváltása szempontjából lényeges – tartalmi és formai elemeinek megismerhetősége. Amennyiben a képi megfelelés nem teljesül maradéktalanul, és az ismételt szkenneléssel sem érhető el, akkor az eltérés okát a záradékban kell feltüntetni. („Az eredeti papíralapú irattal megegyező hiteles elektronikus irat” helyett). Ebben az esetben a záradék szövege jelzi a másolatkészítés technikai korlátját (például színmélység, illetve felbontás).

Az eredeti papíralapú dokumentumnak való hiteles (képi) megfelelését egy külön hitelesítési záradék jelzi az elektronikus másolatban. Ez a metaadatként is megjelenő információ a pdf-állományon belül egy külön lapra is bekerül az alábbi szöveges információ képi megjelenítésével: „Az eredeti papíralapú irattal megegyező hiteles elektronikus irat. Felbontás 300 dpi, fekete-fehér”. Minden metaadattal és hitelesítési záradékkal kiegészített elektronikus másolatra külön-külön fokozott biztonságú elektronikus aláírás készül. Minden elektronikus aláírással ellátott elektronikus másolatra külön-külön időbélyeg is kerül.

Az elektronikus dokumentumokat az imént leírt záradékolási és hitelesítési folyamat lezárultát követően küldik meg az igénybe vevő számára biztonságos kézbesítési szolgáltatás útján. A megérkezés visszaigazolása után a Posta a hiteles elektronikus másolatot a saját rendszeréből visszavonhatatlanul törli.

A folyamat legutolsó fázisaként a szolgáltatás keretében papíralapon beérkezett eredeti iratokat is átadják az igénybe vevőnek. Az átadás-átvételtől készülő iratot természetesen irattárazzák a többi bizonyító naplóadattal megegyező időtartamig.



## 6. JOGSZABÁLYTÁR

### 6.1. Jogsabályok:

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

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2011. évi CXII törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásokról (hatályos: 2009. VI. 29. – 2012. IV. 1.)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (hatályos: 2005. XI. 1. – 2017. XII. 31.)

1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról

86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletsabályairól

257/2016 (VIII. 31) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről

137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről

142/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény végrehajtásáról (hatályos: 2015. VII. 01. – 2017. VIII. 07.)

62/2015. (III. 24.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP központról és a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról (hatályos: 2015. IV. 02. – 2016. IX. 03.)

515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról (hatályos: 2014. I. 01. – 2019. IV. 23.)

84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről

335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről

1743/2014. (XII.15.) Korm. határozat az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról

2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról

1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról

1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozat a „Digitális Nemzet Fejlesztési Program” megvalósításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (eIDAS Rendelet)

## **6.2. Stratégiák, programok, keretrendszerek:**

COM/2010/0245 final, COM/2010/0744 final (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai digitális menetrend. Brüsszel, 2010. 08. 26.)

COM/2010/0744 final (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé, Brüsszel, 2010. 12. 16.)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52010DC0744&qid=1579887907210>

Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2010. december

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.

Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020

Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól

E-közigazgatási keretrendszer koncepció – Belügyminisztérium 2015

## 7. IRODALOMJEGYZÉK

TARPAI Zoltán (2016): Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök) [cikksorozat]. *Jegyző és közigazgatás*, XVIII. évf.

TARPAI Zoltán Tamás (2016): Jó, ha tudjuk – avagy hasznos gondolatok az önkormányzati ASP rendszerről. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. Különszám. 45–52.

### 7.1. Internetes források:

Az egyes SZEÜSZ-ök publikus dokumentációi – <https://euf.gov.hu/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

<http://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

<http://hiteles.gov.hu/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

<http://netenahivatal.gov.hu/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

<https://www.ria.ee/en/x-road.html> (Letöltés ideje: 2020. 01. 07)

**A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős Kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert Rektorhelyettes

**Címe:**

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Kiss Eszter

**Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

**ISBN 978-963-498-273-9 (PDF)**

A kiadvány a  
**KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült és került hatályosításra.

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**