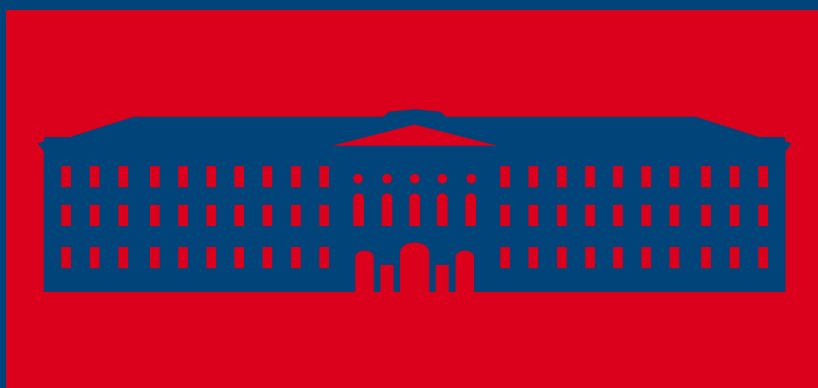


Budai Balázs

# Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei



Dialóg Campus



Dr. Budai Balázs

AZ E-KÖZIGAZGATÁS FOGALMA,  
JOGI ÉS STRATÉGIAI KERETEI

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpályaprogram és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Szerző:

Dr. Budai Balázs

Szakmai lektor:

Dr. Balogh Zsolt György

Olvasószerkesztő: Bíró Csilla

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017

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.

# 1. TARTALOM

<b>1. AZ E-KÖZIGAZGATÁS TARTALMA, ELEMEI, CÉLJA ÉS FONTOSABB FOGALMAI</b>	<b>6</b>
1.1. Az e-közigazgatás definíciója	6
1.1.1. Mi az e-közigazgatás?	6
1.1.2. Az e-közigazgatás előnyei	8
1.1.3. Az e-közigazgatás hátrányai	10
1.2. A közigazgatás alakulására ható szorítóerők	11
1.3. A szolgáltató állam	12
1.3.1. Szolgáltató állam és e-közigazgatás	12
1.3.2. A szolgáltató állam ismérvei	13
1.3.3. A szolgáltató állam elégedett ügyfele	16
1.3.4. Akadálymentes szolgáltató állam	19
<b>2. AZ E-ÜGYINTÉZÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK JELLEGE, KÖRNYEZETE, MEGHATÁROZOTTSÁGA, CÉLJA</b>	<b>20</b>
2.1. Az e-közigazgatási szabályozás jellege (formája, evolúciója, hatékonysági kérdései)	20
2.1.1. A szabályozás jellege	20
2.1.2. Hatékonyabb, jobb jogalkotás	22
2.2. Az e-közigazgatási szabályozás hazai és nemzetközi kontextusa	23
2.3. Az e-közigazgatás stratégiai meghatározottsága, érvényes stratégiai irányai 1994 óta	25
2.3.1. Stratégiai irányok	25
2.3.2. Napjaink uniós stratégiáinak követelményei	27
2.3.3. Napjaink hazai stratégiai irányai	28
2.4. Az e-közigazgatás célrendszere napjainkban	29
2.4.1. Európai digitális menetrend (és annak 2012 végi felülvizsgálata)	29
2.4.2. Malmői miniszteri deklaráció az e-kormányzatról – e-kormányzat cselekvési terv 2011–2015	32
2.4.3. EU E-government Action Plan 2016–2020 (EU E-kormányzati Cselekvési Terv 2016–2020)	33
<b>3. AZ E-KÖZIGAZGATÁST MEGHATÁROZÓ SARKALATOS JOGSZABÁLYOK</b>	<b>35</b>
3.1. EIDAS rendelet	35
3.1.1. Elektronikus azonosítás	35
3.1.2. Elektronikus aláírás	36
3.1.3. Elektronikus bélyegző	36
3.1.4. Kézbetétési szolgáltatások	37
3.1.5. Weboldal-hitelesítésre szolgáló minősített tanúsítványok	37
3.2. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény (EÜSZTV.) legfontosabb szabályai	37
3.3. A SZEÜSZ-ök szabályozása	38
3.3.1. Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)	39
3.3.2. Iratérvényességi nyilvántartás (INY)	40
3.3.3. Elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER)	40
3.3.4. Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH)	41
3.3.5. Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)	41
3.3.6. Központi kézbesítési ügynök (KKÜ)	41
3.3.7. Az ügyfél időszaki értesítése	41
3.3.8. Papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá	41

---

3.3.9. Elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása	42
3.3.10. Központi azonosítási ügynök (KAÜ)	42
3.3.11. Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF)	42
3.3.12. ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás (ÁBT)	43
3.3.13. Központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)	43
3.3.14. Általános célú elektronikus kéreleműrlap-szolgáltatás (E-papír)	43
3.3.15. Összerendelési nyilvántartás	43
3.4. Az interoperabilitás hazai szabályozása	44
3.4.1. Adatkapcsolat – információátadás	45
3.4.2. Az információforrások regisztere, az adat- és iratmegnevezések jegyzéke	45
3.4.3. Nyilvántartások felügyelete, felügyeleti vizsgálat	46
3.5. Információszabadság és Adatvédelem szabályozása (Info tv.)	47
3.5.1. Az adatvédelem és az elektronikus információszabadság alapelvei	48
3.5.2. Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság tartalma	49
3.5.3. Az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciái a hazai jogrendszerben	51
3.5.4. Az információszabadság legfontosabb garanciái	53
3.5.5. Intézményi háttér: A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)	56
3.6. Az információbiztonság szabályozása (Ibtv)	56
3.6.1. Az IBTv. öre, a NEIH	58
<b>4. JOGSZABÁLYTÁR</b>	<b>59</b>
<b>5. IRODALOMJEGYZÉK</b>	<b>61</b>

# 1. AZ E-KÖZIGAZGATÁS TARTALMA, ELEMEI, CÉLJA ÉS FONTOSABB FOGALMAI

## 1.1. Az e-közigazgatás definíciója

### 1.1.1. Mi az e-közigazgatás?

Az e-közigazgatás (e-government, e-governance) jól csengő és egyre többet sejtető kifejezés napjainkban. Valódi tartalmát kevesen látják, hiszen több tudományterületet érintő, valóban interdiszciplináris területről van szó, melynek egysége, saját módszertana és nyelvezete, saját kutatási forrásai még nem forrtak ki eléggé. Az e-közigazgatás olyan szemléletváltást és ehhez tartozó eszközrendszert ad, mely manapság meghatározza a közigazgatási modernizáció fő irányát. Így jön létre a közigazgatás – csak Európában évszázados, máshol évezredes – fejlődési történetének paradigmaváltása (paradigmadif-fúziója), ami a harmadik évezredben egészen új sarokpontok kialakítását eredményezi.

Az e-közigazgatás hallatán van, aki előtt egy túlmisztifikált és megfoghatatlan feladathalmaz jelenik meg, melynek eredménye egy automatizált, tehát emberek nélkül működő hivatali rém, ami-re jól rímel napjaink közigazgatási állományának leépítési kényszere is. Van, aki előtt ez a hívószó egyenértékű a Szent Grállal, hiszen „az írások szerint” az e-kormányzati (rész)technikák bevezetése után tejjel-mézzel folyó Kánaánná változik a hivatal. Mások feneketlen zsákot látnak benne, amelybe tömjük a pénzt, és nem történik semmi. Megint mások csupán szervezési kérdésként fogják fel, azaz a meglévő ügymenetek átszervezését, racionalizálását látják benne, az informatika háttérbe szorításával. Sőt, vannak, akik tagadják létezését. Mindezek csupán egy-egy apró mozzanatát csípi el az e-közigazgatás lényegének. Egy dologban azonban mindenki egyetért: az e-kormányzat térnyerése több irányból érkező kényszer, így napjaink legnagyobb problémája és lehetősége is egyben.

Az e-közigazgatás vezérelte átalakítás célját, eszközeit, értelmét csak akkor érthetjük meg, ha a háttérben megbúvó okokat és összefüggéseket is feltárjuk.

Indítsunk egy definícióval: „*Az e-közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.*”<sup>1</sup> Ebben az alfejezetben e definíció értelmezése mentén haladva adunk értelmet a fogalomnak.

A definícióban három olyan pillér van, mely eligazít minket (főként, ha mögé teszünk további magyarázó fogalmakat):

- a kapcsolatrendszer tudás alapú átalakítása (tudás alapú társadalom, tudásmenedzsment, tanulószervezetek stb.)
- racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezés (szolgáltató állam, hatékony állam, közmenedzsment-szemléletek stb.)
- az infokommunikációs alkalmazások közműszerű használata (információs társadalom, többszoros ügymenet, elektronikus és automatizált ügyintézés stb.)

1 Budai Balázs Benjámin (2014): *Az e-közigazgatás elmélete* (második, átdolgozott kiadás). Budapest, Akadémiai Kiadó. 47.

### 1.1.1.1. A kapcsolatrendszer tudásalapú átalakítása

Az e-közigazgatás paradigmadiffúziója olyan infrastrukturális átalakulást hoz, mely hatással van a szervezetre, az alkalmazott technológiákra, az ügymenetekre és a tartalmakra egyaránt. Az átalakulás annyira komplex, hogy azt tudásalapú működés nélkül el sem tudjuk képzelni. Az új szolgáltatások tartalmi menedzselése, az egyablakos szolgáltatások kialakítása, hatékony adat-, információ- és tudásmegosztás, valamint kollaboratív megoldások nélkül nem működhet, hiszen a tudásmenedzsment gyakorlati szempontból nem más, mint a megfelelő információ vagy tudás eljuttatása a megfelelő személynek, a megfelelő pillanatban és formában.<sup>2</sup>

Márpedig a közigazgatás jellegéből és funkcióiból fakadóan főként adat-, információs és tudástárakkal foglalkozik. Tevékenységük outputja is többnyire információ és tudás formájában kerül nyilvánosságra. (Ebben a modellben a közigazgatás nem csupán használója, de tulajdonosa is ezeknek az adatoknak és információknak.)

### 1.1.1.2. Racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezés

A közigazgatás újraszervezésének igénye – eltekintve a gyakran politikai töltetben gazdag háttértől – valamilyen racionális szempont szerint történik. A racionalitás alatt – napjainkban – hatékonyságot és szolgáltató jelleget értünk. Hatékonyságról pedig alapvetően akkor beszélhetünk, ha a szolgáltatások horizontális integrációja megvalósul.

### 1.1.1.3. Az infokommunikációs alkalmazások közműszerű használata: információs társadalom

A cím az információs társadalom jelenlétére utal, annak is technológiai megközelítését hangsúlyozza. A **technológiai megközelítések** az információs társadalom kiépülését a technológia fejlődésével állítják párhuzamba. (Egyre több, egyre sokfélébb, egyre komplexebb eszköz egyre gyorsabb fejlődése). A technológiai fejlődés (az információtárolás és -kezelés fejlődése, a kommunikáció globálissá válása) következtében az információs társadalmakban olyan feladatok végezhetőek el, amelyek korábban lehetetlenek lettek volna. Ez – valamint az alkalmazkodás kényszere<sup>3</sup> – gyökeres társadalmi átrendeződéssel jár.

A technológiai megközelítés mellett számos más megközelítés is igyekszik megragadni az információs társadalom lényegét (például gazdasági-, politikaelméleti-, szociológiai-, történeti- stb.)

Ezek szintéziseként adhatunk egy közelítő definíciót:

*„Az információs társadalom olyan új társadalmi együttélési forma, melynek során – napjainkban – az infokommunikációs eszközök, az eszközökhöz rendelt tartalom, az ezeket működtetni képes ismeret olyan tudást, majd innovációt generál, mely katalizálja, és újraszervezi a gazdasági-társadalmi és kulturális folyamatokat (a társadalmi egyenlőtlenségek sajnálatos újratermelése mellett), s ezekhez új tartalmi és formai szabályozást és igazgatást (gyakori, dinamikus korrekcióval) követel. A valamennyi szférát érintő átalakulásban a közigazgatás elé támasztott kihívásokat az e-közigazgatás tágan értelmezett eszközrendszere (szervezési-vezetési módszerei, technológiai megoldásai, jogi szabályozása) oldja meg, új alapokra helyezve a közigazgatást. Ezáltal a társadalmi paradigmaváltást közigazgatási paradigmadifundálás kíséri.”<sup>4</sup>*

Látható tehát, hogy az e-közigazgatás értelmezési tartománya, megvalósulási színtere az információs társadalom.

<sup>2</sup> Géro Katalin (2004): Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában. *Információs Társadalom* IV. évf. 2. sz. 63.

<sup>3</sup> A legújabb technológiák elmulasztása gyakran az egyének frusztrációjához vezet. Ezt hívják FOMO jelenségnek (Fear of missing out – lemaradástól való félelem). Az alkalmazkodás így gyakran kényszerből történik.

<sup>4</sup> Budai Balázs Benjámin (2014): *Az e-közigazgatás elmélete* (második, átdolgozott kiadás). Budapest, Akadémiai Kiadó. 85.

### 1.1.2. Az e-közigazgatás előnyei

Az e-közigazgatás kialakítása több oldalról éreztetett kényszer. Egyrészt az Európai Unió által megfogalmazott követelmények jelentenek egy felülről jövő nyomást, másrészt az információs társadalmi jelenségeknek való megfelelés egy alulról érkezőt. Belülről ható feszítő erő a közigazgatás megújulásának kényszere, hiszen jelenlegi formájában a közigazgatás – hosszú távon – nem tartható fent.

A kényszeresség azonban nem azt jelenti, hogy az e-közigazgatás szükséges rossz (bár kétségkívül sokan így élik meg a szervezeti átalakítások és új eljárásrendek kialakításának hatásait.) Az e-közigazgatás mellett szóló érvek lényegesen fajsúlyosabbak és számosságukban is nagyobbak, mint az ellenérvek.

Az előnyöket hat nagyobb területen látjuk.<sup>5</sup>

#### 1.1.2.1. A kormányzás hatékonyságának javulása hosszú távon

Az infokommunikációs technológia (IKT) alkalmazása a nagy mennyiségű ügyintézés, az ipari méreteket teszi hatékonyá. Az adatátvitel olcsóbb és gyorsabb lesz, ami az ügyintézés dinamikáját is fokozza. Az adatbázisok megosztása az intézmények között költségsökkentéshez, a komplexitás és bonyolultság csökkenéséhez és a feleslegesen redundáns megoldások kikerüléséhez vezet. Az archiválás és visszakereshetőség egyszerűbbé és olcsóbbá válik, az ügyek és ügytípusok előtörténete könnyebben követhető.

A hatékonyságról azonban csak hosszú távon beszélhetünk, hiszen az elektronikus és offline szolgáltatásokat addig kell egymás mellett – párhuzamosan – fenntartani, amíg azt az ügyfelek igénylik. Addig tehát inkább beszélhetünk alternatív megoldásról, mint meglévő funkciók kiváltásáról. Az arány az évek során fokozatosan billen majd át az e-közigazgatás oldalára, az offline funkciók végérvényű kiváltására.

Az állam kiadásainak csökkenése mellett bevételei is nőhetnek, hiszen az IKT-re épülő alkalmazások számos olyan prémiumszolgáltatást tesznek lehetővé, amelyekért az ügyfél hajlandó fizetni is.

A hatékonyságot a kivitelezés is befolyásolja, hiszen míg a közvetlen megvalósítási modellben egy központilag meghatározott, fejlesztett és üzemeltetett közigazgatási informatika jön létre, addig a közvetett megvalósítási modellben megmarad az egyes szervek e-közigazgatási infrastruktúrájának önállósága. Az egységesítést az állam indirekt módon jogszabályokkal, szabványokkal, minőségi kritériumokkal foglalja keretbe, pénzügyi és szakmai támogatással segíti.

#### 1.1.2.2. Fogyasztóorientált szolgáltatások kialakítása

Az „egyablakos” ügyintézés kialakításával az ügyfél csupán egy felülettel (ablakkal) találkozik, ahol tetszőleges szolgáltatást vesz igénybe. A rendszerek integrálásának eredménye, hogy az ügyfélnek nem kell foglalkoznia a háttérfolyamatokkal, előtte a kormányzat egységes szervezatként jelenik meg.

Az ügyfél elégedettségét eredményezi, ha ezt az egységes felületet bármelyik csatornán (internet, mobiltelefon, digitális tv stb.) megkaphatja. Mindezek persze egységes és interoperábilis backoffice-t feltételeznek. Az ügyfelek ezen kívül kényelmet és időt is nyernek, mert az információkat gyorsabban, időkorlát nélkül (nonstop, 24/7), önkiszolgáló módon, gyorsabban és egyszerűbben érik el.

#### 1.1.2.3. Fokozottabb gazdasági fejlődés

A közigazgatás hatékonysága, mely a hatékonyabb munkaszervezésen, egyszerűsödő adminisztráció, kisebb kollektíván keresztül növekszik, egyre mérséklődő államgépkezeti kiadást eredményez.

<sup>5</sup> Bogóné dr. Jehoda Rozália előadása nyomán: EU harmonizáció az e-közigazgatás területén. E-közigazgatás 2010. konferencia, IIR, Bp., 2010. november 30. és Budai Balázs – Szakolyi András (2005), *Interaktív önkormányzat*. Budapest, Magyar Mediprint. című munkái nyomán.



A kisebb és olcsóbb állam makrogazdasági sikereket is elkönnyvelhet: egyre kisebb adminisztrációs kötelezettséget, kisebb adóterheket, hatékonyabb újraelosztási rendszert, élhetőbb államot hoz létre.

Az automatizált és követhető folyamatok okozta átláthatóság és elszámolhatóság erősödésével a kormányzat szavahihetősége nő, a korrupció csökken, mely folyamatok így stabilizálóan hatnak a gazdaságra.

Az egyre több és egyre jobb szolgáltatás húzóerőt jelent az ügyfelek számára az infokommunikációs technológiák használatához szükséges ismeretek elsajátításában. Az információs írástudás, műveltség növekedése kedvezően hat az e-gazdaságra is. Az egyre kedvezőbb felhasználói attitűd növeli az IKT-fogyasztás mértékét, mely az IKT ipart pozitívan befolyásolja.

#### *1.1.2.4. A közigazgatási reform gyorsulása*

Az e-közigazgatás eszköztára hozzásegíti a közigazgatást a reformfolyamatok végrehajtásához, új reformok indításához, az inkonzisztens belső folyamatok feltárásához. Olyan tervezési, döntési, szervezési, irányítási és ellenőrzési mechanizmusok bevezetését teszi lehetővé, melyek révén a közigazgatás lépést tud tartani a gazdasági-társadalmi modernizációs folyamatokkal.

#### *1.1.2.5. Az állam és az állampolgárok kapcsolatrendszerének javulása, átfogó társadalmi célok könnyebb elérése*

Az infokommunikációs technológiák, hálózatok alkalmazásával az információáramlás, így a szakpolitikákkal kapcsolatos (például egészségügyi, oktatási, környezetvédelmi stb.) konzultáció is hatékonyabbá válik.

A jobb kommunikációval a bizalom növekszik, így fokozódik az állampolgárok elkötelezettsége is abban, hogy elérjék céljaikat az adott közigazgatási ügyintézés során. Ez erősítheti a részvételi szándékot, a vélemények kinyilvánításának hajlandóságát, a párbeszédet.

#### *1.1.2.6. Hatékonyabb, nyitottabb helyi igazgatás*

A közigazgatási modernizációt kétféle nézőpontból szokták vizsgálni: egyrészt a technikák (ez a gyakoribb), másrészt a folyamatok szempontjából.

Általános vélekedés, hogy a közigazgatás működésében az informatika alkalmazása alapvető változást hozhat. Egyrésztől megteremtheti az elektronikus ügyintézés lehetőségét, másrésztől megvalósíthatja az állampolgárok nagyobb beleszólását az önkormányzat működésébe. Jelenleg ugyanakkor még rendkívül végtelen az e-demokrácia lehetőségeinek megítélése; sokan minden problémára megoldást jelentő csodaszernek tekintik, megint sokan pedig – például a közigazgatási döntéshozók jelentős része is – utópisztikus és távoli dolognak tartják, amelybe jelenleg még szükségtelen energiát és pénzt fektetni. Az igazság valahol a két megközelítés között van: hazai és külföldi példák sora bizonyítja, hogy az internet segítségével számos olyan lehetőség adódik, amely körültekintő végrehajtással nagymértékű minőségi javulást jelenthet az önkormányzat lakossággal való kapcsolatában. (E sorok szerzőjének meggyőződése, hogy az e-közigazgatás és az e-demokrácia célrendszerét és indokoltságát nem szabad összemenni. Az e-közigazgatás és az e-demokrácia nem szükségszerűen összefüggő területek.)

Összetett feladatköréből adódóan a közigazgatás működésének velejárója a hatalmas mennyiségű információáramlás, amelyben egyaránt részt vesz az önkormányzat, a hivatal, a lakosság, továbbá más közigazgatási szervek is. Ezen információk természetüket tekintve rendkívül sokrétűek, többféle szemléletmód egyidejű alkalmazását követelik meg. A leginkább a figyelem középpontjában lévő kérdés az ügyfél és a hivatal között bonyolódó információcsere, azaz a tág értelemben vett ügyintézés, amelynek kommunikációjára a felek közötti alá-fölérendelt viszony a jellemző. Ezzel szemben az állampolgár és az önkormányzat közötti kapcsolatot az az alkotmányban is megfogalmazott törekvés határozza

meg alapvetően, hogy az önkormányzatnak a helyi közösség akaratának megfelelően kell működnie, a helyi közösség öngazgatását kell megvalósítania. Mindennek feltétele a lakosság felé irányuló hatékony információáramlás, amely a közigazgatás működésének transzparenciájában nyilvánul meg. Itt már korántsem beszélhetünk a hatósági ügyekben megszokott alá-fölérendeltségi viszonyról, hanem az állampolgár, mint egyenrangú fél jogaira helyeződik át a hangsúly.

Az infokommunikációs technológiák fejlődése a hivatalok működését soha nem látott mértékben teheti jobbá, hatékonyabbá, demokratikusabbá. Segítségükkel lehetővé válhat:

- a hivatalok működésének transzparenciájának tétele,
- a közigazgatási szolgáltatások térbeli és időbeli korlátainak csökkentése,
- a hatékonyság növelése,
- az egységes közigazgatás képeinek megteremtése az ügyfelek felé,
- a közigazgatás átláthatóságának elősegítése,
- az esélyegyenlőség megteremtése a közigazgatási szolgáltatások vonatkozásában,
- a hatékonyabb lakossági részvétel az önkormányzat döntéshozatali mechanizmusában, új véleménynyilvánítási lehetőség,
- a vezetőkkel való közvetlen kapcsolatteremtés az internetes lakossági fórumok segítségével,
- az állampolgár kiszolgáltatottságának csökkentése, a helyi kezdeményezések, javaslatok, indítványok eddiginél hatékonyabb kezelése,
- a közvetlen demokrácia kiszélesítésének lehetősége, a helyi népszavazás gyakoriságának fokozása.

Ezen eszközök többsége nem igényel számottevő anyagi ráfordítást. Az, hogy a közigazgatás él-e velük, elsősorban vezetői elhatározás kérdése. Sok esetben azonban a jegyzők, polgármesterek nincsenek tisztában azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az internet nyújt az önkormányzat működésének nyitottabbá tételében. Előfordul továbbá, hogy az önkormányzat működésének átláthatóbbá tétele politikai okokból a „támadási felület” csökkentése érdekében nem érdeke a vezetésnek. Ezeket az akadályokat csak az oszlathatja el, ha a vezetők megismerkednek az e-közigazgatás lehetőségeivel, technikai, jogi igazgatási és szervezési kérdéseivel, valamint az alkalmazásukkal kapcsolatos pozitív kommunikációs lehetőségekkel. Fontos továbbá, hogy a lakosság is megismerje ezen lehetőségeket, hogy kialakuljon az állampolgároknál az önkormányzat átlátható működése és a véleménynyilvánítási lehetőségek iránti igény.

### 1.1.3. Az e-közigazgatás hátrányai

Az e-közigazgatás kialakításának nem csupán előnyei, hanem hátrányai is vannak, ám ezek kezelhetők. A teljes kép megalkotásának kedvéért számba vesszük a legfontosabbakat:

- *Information warfare*: Egy állam sebezhetősége egyenes arányban növekszik a számítógépesített információk arányával, valamint intézményeik és működésük hálózatba kötöttségének mértékével. Egy államot ma információs infrastruktúrájának támadásán keresztül térdre lehet kényszeríteni, hónapokkal, évekkel vissza lehet vetni. Ezért kiemelten fontos a kockázatok felmérése, és e terület fokozott (preventív) védelme.
- *Adatbiztonsági és adatvédelmi kockázatok*: az adatok kezelésénél az adatok és a hozzájuk fűződő jogok sérülhetnek. E (fizikai vagy jogi) sérülések az e-közigazgatás működését lerontják, az ilyen szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalmat megkérdőjelezhetik. Ezért fontosak az adatbiztonságot és adatvédelmet szolgáló szervezési, informatikai és jogi intézkedések.
- *Redundancia*: Amíg az ügyfeleknek biztosítani kell a választás szabadságát az elektronikus és offline út között, addig mindkét rendszer párhuzamos fenntartására van szükség. Ha e re-

dundáns működést nem előzi meg hatékony ügymenet-racionalizáció, akkor az e-közigazgatás bevezetése ellenkező hatást érhet el.

- *Humán faktor*: Mind a szolgáltatói, mind a felhasználói oldalon gondot jelent az infrastruktúrához történő hozzáférés, a digitális írástudás hiánya és a motiváció. Amíg ezek a feltételek nem javulnak, esély sincs arra, hogy az e-közigazgatás átütő társadalmi sikert érjen el. A humán faktorban rejlő anomáliák többszörösen összetettek, ami tovább mélyíti a problémát. Az e-közigazgatási szolgáltatások újratermelik a társadalmi egyenlőtlenségeket.
- *Tisztázatlan költség–haszon viszonyok*: A költségvetésből gazdálkodó intézmények elsődleges szempontja valamiféle megtérülés vizsgálata egy költségvetést terhelő döntés meghozatala előtt. Az e-közigazgatás kialakításánál számos olyan intézkedés szükséges, ahol a költség–haszon elemzés nem, vagy csak többszörös áttétellel végezhető el. Problémát jelent az is, hogy a hasznosulás nem mindig és nem feltétlenül a beruházó intézménynél jelentkezik, és a költségviseles ezt nem tükrözi.

## 1.2. A közigazgatás alakulására ható szorítóerők

A közigazgatási modernizáció hármas szempontrendszer a hatékonyság, hatásosság és eredményesség mentén alakult az elmúlt évekig. Az e-közigazgatási törvényszerűségek, az információs társadalom, illetve a szolgáltató államjelleg azonban felülírta és bővítette e szempontok sorát, így számtalan más aspektusnak is meg kell felelnie napjaink közigazgatásának.

Hazánk közigazgatását három nagyobb és több kisebb szorítóerő tereli a kötelező fejlesztés erősen korlátozott pályájára. Szorítóerőnek nevezünk itt minden olyat, amely a közigazgatást megújulásra kényszeríti. Olyan erők ezek, amelyek nyomást gyakorolnak a közigazgatásra: kötött pályára kényszerítik, ahol elsőként a szorításból való kiszabadulás vezethet a túléléshez. Ellenkező esetben a szorítóerő akár össze is roppanthatja a közigazgatást.

Napjaink hazai közigazgatására és államműködésére jellemző anomáliák egyik csoportja a **finanszírozás** köré gyűjthető. Megoldatlan társadalmi feszültséget okoz a juttatások gyakori céltévesztése (nem az kap, aki szükségét szenved), a járadékvadászat,<sup>6</sup> a korrupció és hatékonyságvesztés, a romló demográfiai mutatók és ezek hatásai, az eddigiekből is fakadó költségvetési nyomás, amely az egyre növekvő feladatokhoz egyre kisebb forrást rendel, ezért gyakran sok pénzért kevés és rossz minőségű szolgáltatást mutat egy-egy hivatal szolgáltatási portfóliója. Idetartozik a fenntartható fejlődés valamennyi kihívása is, azaz a rendszer üzemeltetésének hosszú távú kérdéseit felvető problémák halmozása. A szorítás keretét az adósságszolgálat és a fenntartható fejlődés (paradox viszonya) határozza meg napjainkban. Az adósságszolgálat (külső és belső eladósodás) teljesítésének szempontjait számos szervezet meghatározza, így a költségvetés hiányát az EU maximálja, míg a konszolidáció elérésére számos szervezet<sup>7</sup> tesz ajánlásokat (mely „ajánlások” erejét lobbitevékenységgel erősíti).

A második problémakör az **ügyféloldali várakozásokban** keresendő. Az információs társadalmi jelenségek a virtuális térben is megjelentetnek ügyféloldali igényeket, a többi – kereskedelmi és civil – szolgáltatáshoz hasonló, folyamatosan növekvő mértékű elvárásokkal. Ezzel párhuzamosan a személyiségi jogok kérdése egyre érzékenyebbé válik, valamint a hivatal virtuális térbe helyezésével a biztonsági kockázatok is fokozódnak.

A harmadik problémakör az **Európai Unió tagsági státuszából** fakad. Az Európai Közigazgatási Tér számos közigazgatási, szervezési és informatikai követelményt támaszt. Kiemelendők ezek közül

6 Járadékvadászatnak hívunk minden olyan magatartást, ahol a piaci szereplők olyan extraprofithoz jutnak hozzá az állami megrendeléseken keresztül, amelyeket valódi versenykörülmények között nem érnének el. Járadékvadászatnak hívjuk azt is, ha egy jogszabály kiskapuját kihasználva, vagy a jogszabályt kikerülve jutnak extraprofithoz, vagy úgy befolyásolják a jogalkotást, hogy ezek a feltételek létrejöhessenek. A járadékvadászat improduktív, mivel társadalmi költségei jelentősen meghaladják a vadászattal érintett egyéni hasznok összegét. (Forrás: Lőrincz László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2. évf. 1. sz. 105–125.)

7 Például OECD, IMF, Világbank stb.

az interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények, melyek a rendszerek összekapcsolásának és együttműködésének szervezeti, informatikai és nyelvi formalizálását támasztják követelményként. A közigazgatás makroszintű (országok közötti) versenyét is az Európai Unió jelenti, hiszen az Unió szabadságjogai teszik lehetővé azt is, hogy a közigazgatási szolgáltatások egyre bővülő körét is tagországi szimpátia szerint vegyük igénybe.

Végül **öndefiníciós problémát** mutat, hogy jelenleg az állam túlburjánzása észlelhető: túl sok szerep integrálása, az igazgatásszervezés vezérlőelve a hivatalorientáció (az ügyfél-orientáció helyett), az intézmények gyakran nem összehangoltan (de redundánsan, olykor egymással szemben) működnek.<sup>8</sup>

Az első három jellemzőcsoport nem csupán lefesti a közigazgatás helyzetét, hanem kényszeríti is a közigazgatást a megújulásra. A képlet igen egyszerű: az a közigazgatási szervezetrendszer, amely zárt rendszerként igyekszik bebetonozni a szervezetben érdekelt komfortzónáját, növeli annak entropiáját (rendezetlenségét).

A status quo fenntartása tehát nem járható út, a rendszer végét jelenti. A környezettel, a környezeti követelményekkel szorosán lépést tartó (olykor azt proaktívan meg is előző) közigazgatás segítheti első körben a rendszer fenntartását, majd ezen túlmutatva a társadalmi prosperitást.

**Ezért van arra szükség, hogy a közigazgatást újra kitaláljuk.** Nem csupán ad hoc ötletektől vezérelve, vagy éppen a korábbi reformintézkedésekkel szemben lévő látszatintézkedésekkel, amelyekkel új kormányzati erők igyekeznek demonstrálni cselekvőképességüket. Nem rekurzív politikai, gazdasági érdekek végrehajtásával, és nem meghódolva a közigazgatási modernizáció akadályainak:

- kitérni a politikai hagyományok és kötöttségek elől,
- figyelmen kívül hagyni a szervezeti akadályokat, az egyéni értékek és pozíciók védelmét, a változtatáskor ütköző eltérő érdekeket, a változással járó értetlenséget és bizalomhiányt, valamint a változtatással szembeni jellemzően alacsony toleranciaszintet,
- túllépni a finanszírozási hagyományokon,
- függetleníteni magunkat (a lehető legnagyobb mértékben) a kulturális kötöttségektől.

Azaz először fel kell építeni a házat, azután kell azt berendezni.

## 1.3. A szolgáltató állam

### 1.3.1. Szolgáltató állam és e-közigazgatás

Todd Ramsey *A szolgáltató állam* című munkájának<sup>9</sup> vonatkozó fejezetét alapul véve mutatom be a szolgáltató állam felé vezető út négy jelentős állomását.

#### 1.3.1.1. Online közigazgatás<sup>10</sup> – a megjelenés

Az online közigazgatás a hozzáférésre és az internetes megjelenésre helyezi a hangsúlyt. Célja, hogy minél több információt és minél több szolgáltatást lehessen online elérni. Az online közigazgatás kialakítása egyszerű és látványos: különösebb hivatali erőfeszítés nélkül helyezzük el a hivatali „tartalmakat” a weben. A kapott kép azt sugallja, hogy az e-közigazgatás létrejött, hiszen az ügyfelek

8 Bár jelentős államapparátus képét látjuk, ezek a valóságban sokszor gyenge és formális (ebből fakadóan indokolatlan) intézmények, melyek a rendszerváltás előtti paternalista állam jegyeit hordozzák magukon.

9 Ramsey, Todd (2004): *On demand government – continuing the e-government Journey*. Lewisville, IBM Press. Magyar kiadás: Ramsey, Todd (2006): *A szolgáltató állam*. Budapest, Századvég.

10 Todd Ramsey a kormányzás szót használja, azonban hazai kontextusban közigazgatást kell értenünk alatta, így inkább ezt a kifejezést használom a továbbiakban.

egy virtuálisnak ható hivatallal szembesülnek (az azonban nem tudatosul bennük, hogy gyakorta Patyomkin hivatalokkal). Eredményét tekintve már az online közigazgatás kialakítása is hasznos, hiszen az állampolgárok túlnyomórészt információért fordulnak a közigazgatáshoz.

### 1.3.1.2. Interaktív közigazgatás – a kibontakozás

A szolgáltató állam felé vezető út második mérföldkövének az interakciók virtuális térbe helyezése az legfőbb cél, aminek érdekében az intelligens infrastruktúra és az online ügyintézés kialakítása az elsődleges. Ehhez a háttéralkalmazások fejlesztése és a front office (lásd később) elemek felhasználóbaráttá alakítása is szükséges. Az interaktív közigazgatás strukturált rendszerekben gondolkodik, adatbázison nyugvó portálokkal operál. A szakasz célja, hogy minél több interakció történjen.

### 1.3.1.3. Integrált közigazgatás – az összekapcsolódás

A harmadik szakaszban a hivatalok és háttéralkalmazásai összekapcsolása történik meg. Ezt követően valósulhat meg a folyamatok integrációja, valamint – az ügyfél nézőpontjából – az egyablakos ügyintézés létrejötte. A folyamatok integrációja szervezeti átalakítást is követelhet (sőt, egyes szervek megszűnésével, újak létrejöttével járhat). Az integrációval járó átalakítás gazdaságosabb, hatékonyabb, egységesebb arculatú, egyszerűbb struktúrájú közigazgatást eredményez. Az ügyfélorientált és értéknövelt szolgáltatásokat több csatornán teszi elérhetővé.

### 1.3.1.4. Szolgáltató állam – a bővülés

A szolgáltató állam proaktív: ha felismeri az ügyfél elvárásait, akkor az igény szerinti – az ügyfél által elvárt – szolgáltatást nyújtja, amelyben gyakran támaszkodik partnerekre, beszállítókra. A fenti jellemzők integrálásával az előzőeken túlnöve, a hálózatiság előnyeit kihasználva az értéknövelt szolgáltatások optimalizált értékláncait dolgozza ki, maximális szervezeten belüli és kívüli együttműködéssel.

## 1.3.2. A szolgáltató állam ismérvei

A *szolgáltató állam* vonatkozásában Max Weber a kapitalizmus megjelenése és a bürokrácia között vont párhuzamot. A kapitalizmusnak tulajdonította azt az igényt, hogy a közigazgatás legyen állandó, megbízható, szilárd, hatékony, intenzív és racionálisan kiszámítható.<sup>11</sup> A kapitalizmus és a bürokrácia között egyúttal kölcsönhatást is feltételezett, hiszen a kapitalizmus legracionálisabb igazgatási hátterének a bürokratikus modellt gondolta.<sup>12</sup>

Gajdusчек György azonban Webertől levezetve bebizonyította, hogy a bürokratikus szervezetben a hatékonyság és a kiszámíthatóság egymással fordítottan arányosan van jelen, és a közigazgatás számára a kiszámíthatóság fontosabb tényező, mint a hatékonyság. Ez Gajdusчек szerint valamennyi formális-racionális szervezetre érvényes.

Az i-re a pontot Lőrincz Lajos<sup>13</sup> tette fel, aki böles távolságtartással amellet érvelt, hogy a hatékonyság túlhangsúlyozása helyett az eredményességet és hatásosságot is szem előtt kell tartani. Vagyis felesleges olyan folyamatokat optimalizálni, amelyekre valószínűleg nincs is szükség.<sup>14</sup>

11 Weber, Max (1987): *Gazdaság és Társadalom*. Budapest, KJK.

12 Gajdusчек György (1998): A bürokrácia jelentései. In Horváth M. Tamás szerk. (1998): *Közigazgatás szorítóban*, Budapest, Unió. 3-86.

13 Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. *Magyar közigazgatás*, 55. évf. 8. sz. 449–453.

14 Ennek gyakorlati alkalmazását tükrözi – többek között – az a feladatkataszter, amelyet 2007-ben állítottak fel a magyar közigazgatás számára. A feladatok számbavételének eredménye 2797 állami feladat, amelyhez közel 7300 tevékenység tartozik. A projekt e tevékenységek és feladatok ésszerűségét, értelmét azonban nem vizsgálta.

Todd Ramsey idézett művében másképp közelít a témához: nem általános céljellemezők szerint határozza meg a szolgáltató államot, hanem aszerint minősít szolgáltató állammá, hogy a közigazgatási modernizáció milyen ismérvek mentén zajlik. A következő 6, szorosan összefüggő ismérvet tartotta fontosnak:

- a koncepciót,
- a szervezeti kultúrát,
- a működési modellt,
- a technológiai infrastruktúrát,
- az átalakítási menetrendet,
- és a távlatos gondolkodást.

### 1.3.2.1. Koncepció

A koncepció az az eszköz, amely segít a célok megértésében és elfogadásában az érintettek számára. Olyan vezérelv, amely az intézmény(ek) átalakítását hihető értelemmel látja el, s így lojálissá teszi az ott dolgozókat, elkötelezetté formálja őket az új célok elérése iránt. A koncepció jelentheti a sikerhez vezető út leírását, ha az kellően konkrét és végrehajtható. (Mindezek ellenére a közigazgatás átalakításánál gyakran a koncepció hiányzik, vagy ha van is, nem kellően tisztázott, átlátható.) A *szolgáltató állam* létrehozásához nem elég az intézményi koncepciók megvalósulása: azon túlmutató, intézmények feletti, egységes és koordinált koncepciókra (valós helyzeten alakuló stratégiákra) van szükség. Ezért van jelentősége azoknak az információs társadalmi és azon belüli (vagy ahhoz igazodó) e-közigazgatási stratégiáknak, amelyek a fősodort határozzák meg.

A koncepció központi elemének a szolgáltatás mikéntjét kell tekinteni, s így hozzáadott értéket adni a szolgáltatásokhoz. A koncepciók kimunkálásakor minél szélesebb körű egyeztetés történik a leendő ügyfelekkel, annál hatásosabbak lesznek a koncepció generálta szolgáltatások.

### 1.3.2.2. Szervezeti kultúra

A *szolgáltató állam* eléréséhez olyan – innovatív – szervezeti kultúrára van szükség, amely támogatja a változást, és hatékonyan küzd a változással szembeni ellenállás felszámolásáért.

A közigazgatás merev, konzervatív struktúráiban felerősítve találkozhatunk a változásokkal szembeni ellenállással.<sup>15</sup> Ennek okai:

- az egyéni érdekek és pozíciók védelme: a változások veszélyeztethetik a status quót, a megszerzett kompetencia és rendelkezés az erőforrások felett eltűnik, a kapcsolatrendszerek kényelmes rendje felborul. Az új állapot – rövidtávon – biztosan kényelmetlenebbé válik, míg rutinszerűvé nem alakul;
- értetlenség, bizalomhiány: a legtöbb változás előtt álló szervezetnél hiányos a dolgozók informálása és csak részleges a bevonásuk az átalakító folyamatba. Ezek nélkül azonban az érintettek nem fogják érteni a változás okát, ami szkeptikussá és ellenállóvá teszi őket a „feleslegesnek” tartott beavatkozással szemben. Ezt elkerülendő a változásnak mindig bevonó folyamatnak kell lennie;
- eltérő érdekek: az eltérő szinten, eltérő felelősségi körben tevékenykedők eltérően látnak egy problémát, így különböző megoldási javaslatokkal is állhatnak elő. Az így kialakuló konfliktust megelőzni, kialakulása esetén kezelni kell;
- alacsony toleranciaszint: a változtatás frusztrálhatja a dolgozókat, akik nehezen szokhatnak bele az új munkastílusba, emellett sokszor azt tudatosítják, hogy a változásra az ő rossz teljesítményük miatt volt szükség.

15 Forrás: Oakley, E.–Krug D. (1991): *Enlightened leadership: Getting to the Heart of Change*, First Fireside Edition, New York.

Az okokat erősíti a változás környékén – a fenti okoknak betudható – bizonytalanság, amely félelemmé, majd ellenállássá alakul.

Az átalakításban így nagy szerepe van a felső vezetésnek, hiszen az irányítás (koordinálás) mint vezetési funkció meghatározza a folyamat sikerességét. Ennek során a vezetőktől érkező tájékoztatás, valamint az új helyzetekre vonatkozó oktatás kulcsfontosságú. A vertikális információáramlás jelentősen csökkenti az esetleges dezinformációs folyamatok kialakulásának esélyét, valamint a bizonytalanságot, félelmet. Ugyancsak sikerkritérium a dolgozók bevonása az átalakítási folyamatokba. Ha a véleménycsere nem csupán szimbolikus, akkor a kollektív szellemi alkotótechnikák segítségével valódi fejlődés érhető el, a dolgozói lojalitás párhuzamos növekedésével. A következetes és megbízható kommunikációhoz szükséges a felső vezetés maradéktalan egyetértése is, amit a közigazgatásban felső vezetői egyeztetésekkel érdemes elérni.

A változásban meghatározó a kollektíva hozzáállása is. Akkor érhető el pozitív eredmény, ha az egész kollektíva nyitott a változásra, ha a korábbi jó tapasztalatok hihetővé teszik számukra a következő sikert és a további lehetőségeket. Ha a megszokottól eltérő szituációk inspirálják őket, akkor a teljesítményük javul, és nem romlik, ahogy abban az esetben is, ha jövőorientáltak (és tanulnak a múlt hibáiból) és az elérendő eredményre fókuszálnak.

### 1.3.2.3. Működési modell

A szervezet által létrehozott értékeket a működési folyamatok adják. A szervezet átalakítása így nem csupán a személyzetre és technológiára, hanem az eljárásokra is koncentrálnak.

Egy szolgáltató típusú szervezetben a tevékenységek és folyamatok az ügyfél-elégedettség elérésére optimalizáltak. A teljesítmény értékmérője (és a szolgáltató államok legfőbb indikátora) így az ügyfelek elégedettsége.

Az „elégedett ügyfélhez” a szervezet – folyamatai – átalakításának számos módszerét ismerjük. Napjaink politikai csapdája azonban, hogy nem a lényegi (core) folyamatok és alaptevékenységek modernizációja történik, ahol jelentős források rövidtávon kis hasznot hoznak, hanem a kevésbé lényeges, kiegészítő- vagy melléktevékenységek (non-core) folyamatainak átalakítása zajlik, ahol kis ráfordítással látványos eredményt lehet elérni. Ezért állhat elő az a csalóka állapot, miszerint a látszólag fejlett hivatalban közel állnak a szervezet ellehetetlenüléséhez, s mindezért a közigazgatási modernizációt okolják. A *szolgáltató állam* az alaptevékenységek modernizációjával kezdi az átalakítást, s innen halad felfelé a kiegészítő (mellék)tevékenységek irányába. A sorrend már csak azért is fontos, mert az alaptevékenységek (hatékonyság, észszerűség és hatásosság) vizsgálata során kiderülhet, hogy a melléktevékenységek nem is a közigazgatás feladatát képezik, vagy azok kiszervezése nagyobb hatékonyságot és hatásosságot eredményezhet.

### 1.3.2.4. Technológiai infrastruktúra

A technológia mindig a működési modell kidolgozását követi. (Nem véletlenül hangsúlyozzuk, hogy előzetes racionalizálás nélkül az informatika ráültetése a hagyományos közigazgatási folyamatokra konzerválja, bebetonozza a meghaladni kívánt folyamatokat.)

A technológia kiválasztásánál számos szempontot figyelembe kell venni a fejlesztés időtávjára tekintettel. Sok egyéb között ilyen elvárás a rendszerek méretének alakíthatósága (skalázhatóság), a szabványosság és kompatibilitás követelménye, a rendszerek fejleszthetőségének lehetősége (hozzáférés a forráskódhoz) stb. Ez utóbbi teszi állandó napirendi kérdéssé a nyílt szabványokat, hiszen ezek a szabványok képesek úgy támogatni az új funkciók megvalósítását, hogy a régiek működését ne tegyék lehetetlenné, ne veszélyeztessék.

### 1.3.2.5. Átalakítási menetrend

A *szolgáltató állam* elérése nem lehetséges csupán tervekkel. A menetrendek teszik egészen élet-szerűvé, megvalósíthatóvá a célok elérését. Ehhez szükséges a vezetők aktív támogatása, figyelme, a végrehajtás ellenőrzése (szükség esetén a szankcionálás). Az átalakítási menetrend programokból, a programok projektekből állnak, melyek akár egyéni projektmozzanatokra is bonthatók. Mindegyik szinten közös a célmegvalósítás felé mutató irány, a célok szolgálata.

Az átalakítási menetrendek fő célja azonban az átmeneti állapotok okozta problémák áthidalása. Bár a közigazgatási modernizáció gyakran követi a MALEV<sup>16</sup> elvet, akkor beszélhetünk *szolgáltató államról*, ha az átmenet minőségi követelményei legalább az átalakítandó szolgáltatási követelményeivel egyeznek.

### 1.3.2.6. Távlatos gondolkodás

A távlatos gondolkodás alapeleme a visszacsatolások figyelése és a mérés. A teljesítménymutatók folyamatos mérése, összehasonlítása jelzést ad a fejlesztett szolgáltatások életképességéről, hatékonyságáról, az esetleges további beavatkozások szükségességéről, valamint igazolja (vagy cáfolja) a beavatkozás szükségességét.

Tekintettel arra, hogy az ügyfelek igényei gyorsan változnak, a teljesítménymutatókat, valamint az ügyféloldali elvárásokat folyamatosan a szolgáltatások bővítésének, átalakításának szolgálatába kell állítani.

A jó – távlatos – gondolkodás proaktív is, hiszen a visszacsatolási mechanizmusokat új szolgáltatások kialakításához és a korábbiak fejlesztéséhez is használják.

Ha ez a 6 ismérv érvényesül, akkor az állam karakterisztikája a szolgáltató állam felé mutathat.

### 1.3.3. A szolgáltató állam elégedett ügyfele<sup>17</sup>

Hol korábban, hol később (hazánkban a 70-es évek, majd az új évezred elejétől) az ügyfél a közigazgatási modernizációs folyamatok gyújtópontjába került. Ennek oka, hogy a közigazgatás dolgozói munkaidejének közel felét vitte el az, hogy ügyfelekkel foglalkozzanak, azaz csupán munkaidejük felében tudtak foglalkozni az érdemi ügyintézással. (Ráadásul az ügyintézés minősége szervezeten belül is erős különbségeket mutatott az ügyintéző emberi tulajdonságai és szakmai kompetenciája alapján.)

Az ügyfelekkel kialakuló interakció az ügyintézés outputjának alfája és ómegája, hiszen itt dől el az ügyintézés sikeressége, az ügyfél elégedettsége vagy elégedetlensége. (Ezért is hívja ezt a pontot Gáspár Mátyás – Jan Carlzon után – az „igazság pillanatának”). Ez indokolja a front office rendszerek (ezen belül az ügyfélszolgálat) egyre nagyobb hangsúlyát, ahol az ügyfél számára kedvező képet lehet alkotni a közigazgatásról.

Az ügyféloldali megközelítés másik indoka, hogy napjaink konkrét – gyakran közpolitikaként is artikulált – igényeit az ügyfelek kimondatlan (természetes, magától értetődő), kimondott és látens igényeiből tudjuk levezetni. A közigazgatás-fejlesztésben a másként „**profiling**”-nak hívott tevékenység lényege az ügyfelek és szokásaik megismerése, vélemény- és igénykutatás, majd profilszegmentáció (ügyfél-szegmentáció), egyedi profilok kialakítása a jobb ügyfélszolgálat érdekében. Azaz egyrészt ez jelent egy aktív tevékenységet (az ügyféligenyek kitapintását), másrészt az ügyfélszokások felmérését. Ezek gyakorlati végrehajtását mutatják a közpolitikai programok (például Magyar Program), amelyek ezekre az igényekre adnak hol jobb, hol rosszabb választ.

A targetizált, perszonalizált közigazgatás szolgáltató jellege megköveteli, hogy megtaláljuk az ügyfelet, és úgy szolgáljuk ki, ahogy az számára a legkényelmesebb. Az ügyfélnek nem ügyei, hanem

16 MALEV: MAJd LESz Valahogy: az ad hoc gondolkodás gúnyszava.

17 Gáspár Mátyás (2007): *Közigazgatási Közönségszolgálat*. E-government tanulmányok XIII. Budapest, E-government Alapítvány.



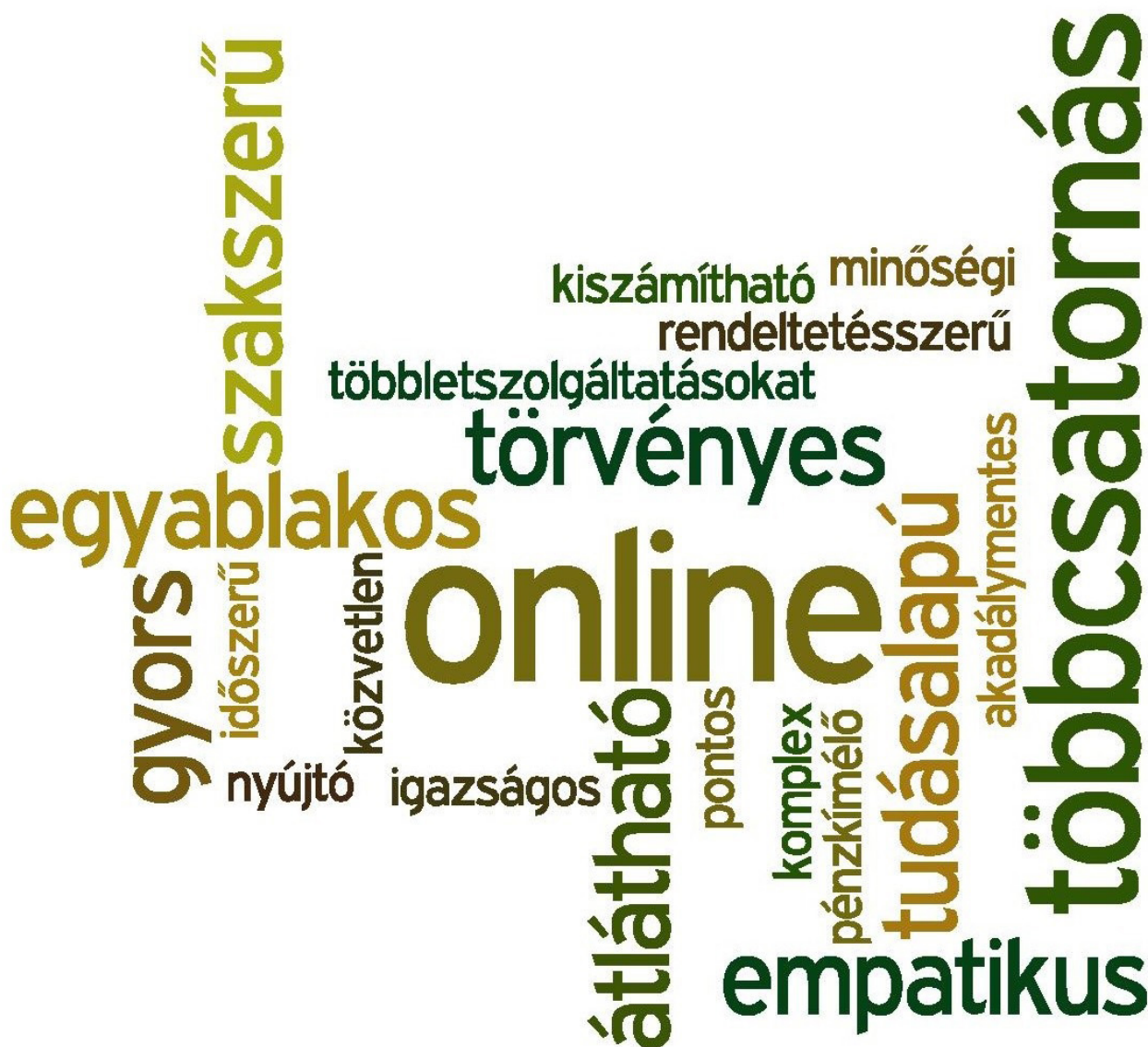
élethelyzetei vannak,<sup>18</sup> amelyek számára problémát jelentenek, és amelyekre a lehető legkézenfekvőbb megoldást szeretné megtalálni. Igényei tehát ebben a megoldásban koncentrálnak. Az ügyfél-elégedettségi kritériumok konkrét igénylistát támasztanak:

E megközelítés eleve egy **komplex ügykezelést**, ügyfélkezelést feltételez, a korábbi, hagyományos, „szigetüzemű” ügykörönkénti ügyfélkiszolgálás<sup>19</sup> helyett. Azaz arra van szükség, hogy a hivatal **empatikusan**, az ügyfél helyzetét és problémáinak struktúráját is lássa, átérezze, értelmezze, és azokat teljes összefüggésében oldja meg, az ügyfél legkisebb terhelésével. Az ügykezelés komplexitása mellett igyekeznek az ügyeket laicizálni, **közérthetővé, egyszerűvé, felhasználóbaráttá** tenni.

Az ügyfél a problémája felmerülésekor azonnal kapcsolatba szeretne kerülni a hivatallal, így elégedettsége a hivatal **könnyű elérhetőségével** arányosan nő. A könnyűségen a **közvetlenséget, a többszornás, folyamatos (online), akadálymentes elérést** (lásd a következő fejezetet) is értjük, azaz a közvetlen (interaktív) kommunikáció lehetőségét az ügy érdemi intézőjével, az ügyfél által megválasztott csatornán, és időpontban, oly módon is, hogy az ne korlátozza a szervi fogyatékosok esélyeit (például vakbarát verziók). A hivatal ezen túl a proaktivitását olyan kiegészítő **többletszolgáltatásokkal** is fokozhatja, amelyekre az ügyfél nem számít (látens igény): segítséget, tájékoztatást, tanácsadást, közvetítést nyújt, komfortfokozatot emel, személyes jelleget biztosít (azaz úgy tesz, mintha minden ügyfél kiemelt ügyfél lenne), szívélyes.

18 Lásd Gáspár Mátyás szerk.(2011): *Mindenki Fontos! – A helyi közösségi önkormányzás esélyei és a közmenedzsment új irányai*. Budafok-Tétény Önkormányzata. VI. fejezet. 85–151.

19 Gáspár Mátyás szerk.(2007): *i. m.*, VI. fejezet, 89.



1. ábra: Artikulált ügyfélelvárások hívószavai – fogalmi felhő

Forrás: Budai B. (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó

Az ügyfél nem szereti a (számára újabb teherként jelentkező) meglepetéseket: **kiszámítható, átlátható és szabványos ügyintézésre** számít. Azaz olyan közegre, ahol tudja, milyen előzményeket milyen következmények kísérnek. Ahol a hivatali működés ügyfelet terhelő része kiszámítható, függetlenül a hivatal földrajzi elhelyezkedésétől, hivatali hierarchiába történő betagozódottságától. E kiszámítható működés **igazságos** és **törvényes** közegben történik, ahol nincsenek kiskapuk, a hivatal átláthatósága (korrupciómentessége) garantált,<sup>20</sup> és az esetleges hivatali tévedést az ügyintéző jogorvoslat formájában teszi jóvá.

20 Bár az elektronikus információszabadságról szóló szabályozás 2005 óta teszi kötelezővé a hivatalok számára a közérdekű és közérdekűklődésre számot tartó adatok jelentős körének közzétételét, a hatályosulást követő egy évtized alatt is maradt olyan hazai intézmény (döntően önkormányzat), ahol mulasztásos jogsértést követnek el az alapvető adatok közzétételének mellőzésével. A vizsgált városi önkormányzatok közel 70%-a nem tüntet fel különböző, törvény által kötelezővé tett adatokat. Ráadásul a 2013-as és 2015-ös vizsgálatok között szignifikáns változás nem volt érezhető. (Forrás: Corruption Research Center Budapest (2015): *Transparency and responsibility. Content analysis of town websites from four European countries* Forrás: [www.crcb.eu/?p=1029](http://www.crcb.eu/?p=1029) (2017.03.01.) valamint [www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/07/lg\\_sites\\_2015\\_summary\\_hungarian\\_160718\\_.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/07/lg_sites_2015_summary_hungarian_160718_.pdf) (2017. 03. 01.)

Az ügyfél **minőségi, szakszerű és rendeltetésszerű** szolgáltatást vár el. A hivatal erre olyan ügyportfólióval válaszol, ahol pontosan és hibamentesen azt kapja az ügyfél, amit kapnia kell, és pontosan annyit kell tennie, amennyi az ügy elintézéséhez feltétlenül muszáj. A folyamatban az érdemi ügyintéző rendelkezik azzal a tudással (vagy eléri azt a tudástárat), hogy a lehető legjobb – **tudásalapú** – megoldást tudja kínálni. A tudást ugyanakkor nem feltétlenül várja el az ügyféltől. Egyre népszerűbb megközelítés az úgynevezett „No wrong door policy”, ami az ügy elintézését ígéri az ügyfélnek, függetlenül attól, hogy a problémájával melyik szervet kereste meg.<sup>21</sup>

Mindezt úgy teszi a hivatal, hogy az ügyfél idejét, pénzét a legkevésbé vegye igénybe, azaz **gyors** legyen, **időszerű** és **pénzkímélő**. A folyamatokat az ügyfél köré szervezi: **ügyfélorientált**. Így az ügyek elintézése **integrált** környezetben, **egyablakos** megközelítésben végezhető.

Így valósulhat meg az inkluzív, szolgáltató ügyintézés.

### 1.3.4. Akadálymentes szolgáltató állam

A *szolgáltató állam* az ügyfél nézőpontjából akadálymentes, és legfőbb célja az ügyfél elégedettsége. Arra összpontosít, hogy megtalálja az ügyfelet (elébe menjen), és ott minőségi szolgáltatásokat nyújtson. Felismeri az ügyfelek esetleges – fizikai és a digitális egyenlőtlenségből fakadó – akadályait, és tesz azért, hogy ezeket elhárítsa.

A *szolgáltató állam* ügyfele előtt nincsenek:

- *távolsági akadályok*: a szolgáltató közigazgatás a távolsági akadályok leküzdését szállítási szolgálattal (például falugondnok), utazási támogatással, hivatali kirendeltségekkel, közvetítéssel (mentorálás), elektronikus szolgáltatásokkal, ügyfélszolgálattal (contact center) segíti.
- *fizikai akadályok*: bár a szolgáltató közigazgatás végső célja, hogy az ügyfél ne jelenjen meg a hivatalban, hanem távolról intézhesse az ügyeit, biztosítania kell a bármilyen testi fogyatékkal bíró ügyfelek akadálytalan mozgását, ha személyesen keresik fel a hivatalt. Ennek keretében a következő eszközöket használja: rámpás feljáró, fotocellás ajtó, lift, kerekesszékből elérhető nyomógombok, akadálymentesített mosdók, jól látható jelzések gyengén látóknak, irányító jelzések vakok számára, pultok megfelelő magassága.
- *kommunikációs akadályok*: a szolgáltató közigazgatás ügyintézői felkészültek az ügyfelek kommunikációs problémáira: megtanulták a nehezen kommunikálók speciális helyzetének kezelését, következzen ez akár fogyatékoságból vagy a kifejezőképesség alacsony fokából. Az írásbeli kommunikációnál nagy hangsúlyt fordítanak az egyszerűsége, a közérthető formanyomtatványokra. Az írott anyag didaktikáját világos szerkesztéssel, kiemelésekkel, illusztrációkkal segítik.
- *elektronikus hozzáférési akadályok*: a digitális egyenlőtlenség<sup>22</sup> közvetlen és közvetett hatásait a hozzáférés legmesszebb menő (egyéni és közösségi) támogatásával, a magabiztos felhasználói gyakorlat kialakulásának segítségével kezelik, s teszik az e-ügyintézés a hétköznapi megszokott rutinjává.
- *digitális akadályok*: a vakok és gyengén látók számára biztosított akadálymentesítés (a W3C WCAG követelmények teljesítése, a felolvasóprogramok és fülhallgató biztosítása) a szolgáltató közigazgatás természetes jellemzője.

*A hazai önkormányzatok számára szolgáltatott ASP rendszerben már a kezdetektől követelményként fogalmazódott meg az akadálymentes felület biztosítása a Portál-szolgáltatás során. (Ezt a rendszerek továbbfejlesztése alatt is tartották). A portálok oldalainak felépítése akadálymentesség tekintetében a „WCAG 2.0”<sup>23</sup> ajánlásának felel meg, a Települési Portál tartalmaz a látássérültek számára nagykontrasztú változatot is.*

21 A policy egyik mintaállama Malajzia. Központi kormányzati portálján [[www.malaysia.gov.my](http://www.malaysia.gov.my) (2017. 03. 01.)] érvényesíti az elvet.

22 A digitális egyenlőtlenségről az információs társadalomról szóló részben szólunk bővebben.

23 Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0: a szabvány elérhető: [www.w3.org/TR/WCAG20/](http://www.w3.org/TR/WCAG20/) (2017. 03.01.)

## 2. AZ E-ÜGYINTÉZÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK JELLEGE, KÖRNYEZETE, MEGHATÁROZOTTSÁGA, CÉLJA

### 2.1. Az e-közigazgatási szabályozás jellege (formája, evolúciója, hatékonysági kérdései)

#### 2.1.1. A szabályozás jellege

A jog kontextusunkban olyan eszköz, mely az ügyletek szabályosságát, kiszámíthatóságát, hivatkozhatóságát szolgálja. Ennek az eszköznek napjaink információs társadalmához, illetve annak kiépítéséhez, három – különböző karakterisztikájú – területet kell szolgálnia:

- elektronikus kereskedelem → polgári jogi jellegű ügyletek
- elektronikus kormányzat → közigazgatási jellegű ügyletek
- a két terület büntetőjogi oltalmazása.

Az elektronikus közigazgatás rendszere nem csupán kapcsolódik kereskedelmi megoldásokhoz (például Elektronikus Közbeszerzési Rendszer, PPP-kooperációk), hanem sok esetben kereskedelmi gyakorlatok vezetnek mintaként a közigazgatási megoldásokhoz.

A szabályozás funkciója az újfajta életviszonyok jogi feltételrendszerének kialakítása. Ez kétféleképpen történhet: egyrészt az elavult és nem hatékony jogi rendelkezések eltörlésével, vagy a meglévők átalakításával, bővítésével, tágításával, másrészt új jogszabályok kialakításával, új intézmények létrehozásával. Ezek után elmondhatjuk, hogy a szabályozás célja egyrészt a folyamatok **jogi kereteinek meghatározása**, másrészt bizonyos folyamatok előtt álló **akadályok megszüntetése**.

Az e-közigazgatás megvalósulásánál ezért nem is mindig az e-közigazgatási jogintézményt szabályozó jogi norma megléte a fontos, hanem hogy van-e valami, ami megakadályozza új jogintézmény létrehozását, a meglévő átalakítását. Ezért hangsúlyos a napjainkban zajló deregulációs folyamat.

Azt, hogy milyen folyamatokra van szükség, elsősorban az EU határozza meg, majd innen, fentről lefelé haladva egészen a rendeleti – közvetlen végrehajtási – szintig történő szabályozásra van szükség. Ha az így létrejövő jogszabályi hierarchiát akarjuk első pillantásra áttekinteni, azt mondhatjuk, hogy az információs társadalom viszonyaira vonatkozó jogi szabályozás ötrétegű:<sup>24</sup>

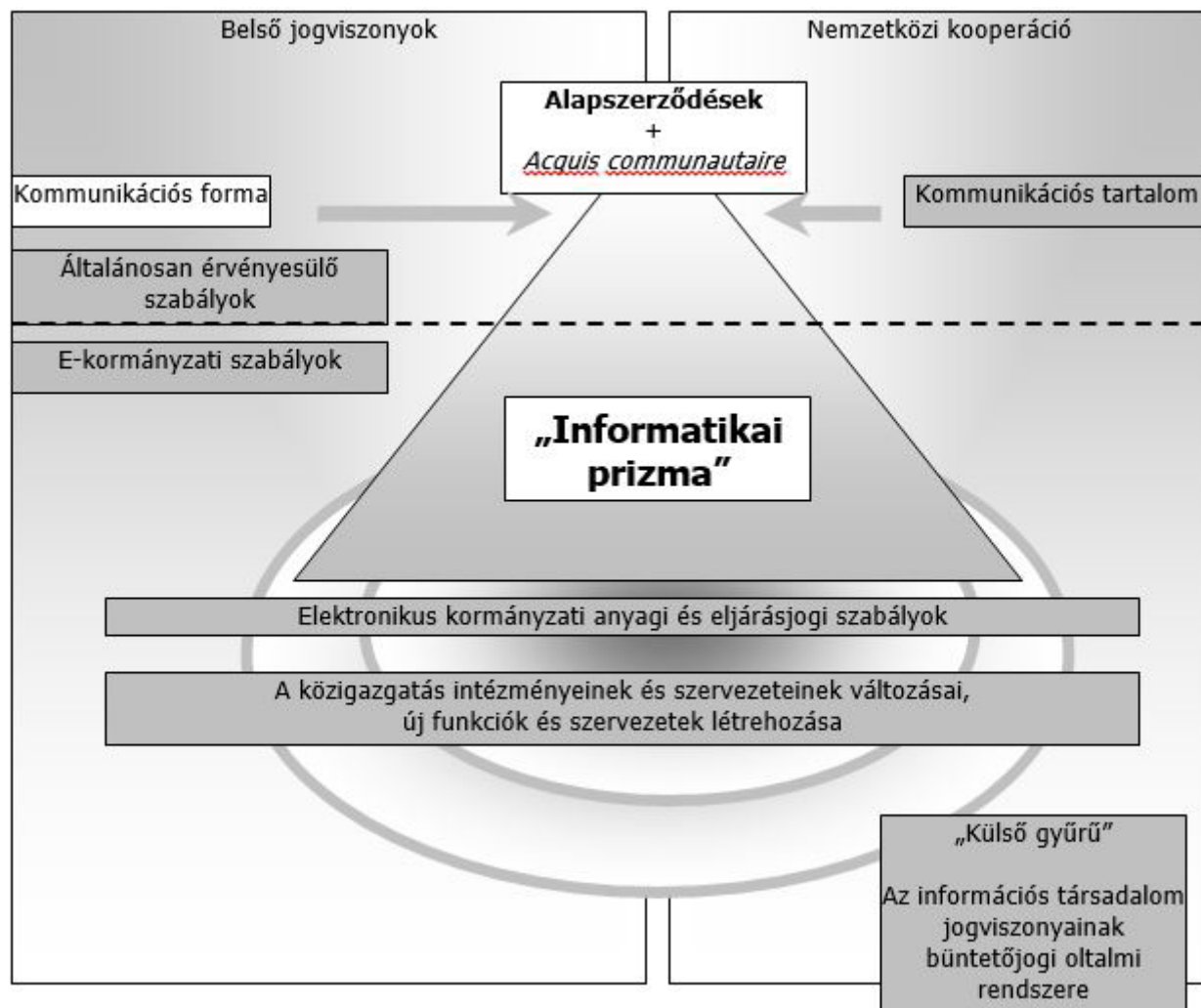
1. Az első – legszélesebb – réteget azok a területek alkotják, melyek minden életviszonyra kiterjednek, de nem kifejezetten az információs társadalmat/elektronikus kormányzást szabályozzák.
2. A második szint az információs társadalom alaptörvényeit és végrehajtási rendeleteit tartalmazza, melyek speciálisan az információs társadalom működésének sajátosságait<sup>25</sup> szabályozzák.
3. Ezt követik azok a dinamikus fejlődő normák, melyek a hagyományos (papíralapú) ügyvitelt és az azokhoz kapcsolódó jogintézményeket váltják fel.

24 Dr. Verebics János tematikáját követve (Verebics János: *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása*, vezetői összefoglaló, kézirat).

25 Például az adatátvitel és a kommunikáció lehetőségeit, az elektronikus eljárási lehetőségeket, az elektronikus fizetés lehetőségeit stb.

4. A negyedik szinten helyezkednek el a koregulatív normák: az ipari önszabályozás olyan termékei, melyeknél a címzettek körében jelentkező önkéntes elfogadottságuk nem indokolja a törvényi erőt.
5. Végül az EU joga zárja a sort, melynek jellemzője, hogy a tagországok mindegyikére nézve kötelező, és az egyes nemzeti jogok felett áll.<sup>26</sup>

Ezeket a szövevényes kapcsolatokat az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete egy „informatikai jogi prizma” segítségével ábrázolja.<sup>27</sup> Az informatikai prizma az infokommunikációs mozzanatot állítja a középpontba.



2. ábra: Informatikai jogi prizma

Forrás: MEH-EKK (2005), *Az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete*, Budapest.

A prizma csúcán az Acquis áll, mely kvázi „alapnormahalmazként” nyomja rá bélyegét minden szabályozásra. A prizma egyik oldala a kommunikációs forma szerint szűr. Ide tartoznak azok a közösségi normák, melyek az elektronikus kommunikáció feltételrendszerére vonatkozóan szabályoznak. Ide sorolhatjuk elsősorban az adatvédelem, az adat- és információs biztonság, az adatátvitel, a hírközlés,

26 Magyarország EU-tagország lévén az IDA, az IDA<sub>bc</sub> és az ISA program keretén belül számos olyan területtel találkozott és találkozik majd, melyet összeurópai szinten szabályoznak. Ez részben szerencsés, hiszen az EU-kompatibilitási problémák nem jelentkeznek, részben pedig figyelmeztető jel, hiszen az EU-szintű szabályozáshoz fel kell készíteni a hazai közigazgatást.

27 Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzati Központ (2005): *Az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete*. Budapest.

számítógépes technológiák használata, digitális aláírás stb. kérdéseinek szabályozását. A prizma másik oldalát az így elérhető tartalmakra vonatkozó szabályozás adja. Többek között ilyen a fogyasztóvédelem, az elektronikus kereskedelem (gazdasági jog, társasági jog), a reklámjog, a szerzői jog.

A normák külső gyűrűjét az információs társadalmi életviszonyok megsértőit szankcionáló büntetőjogi normák rendszere alkotja, mely az így kialakított életviszonyokat hivatott védeni. Persze nem felejthetjük el, hogy minden szabályozás hátterében a belső jogszabályi környezet és nemzetközi kooperáció működik.

Az e-kormányzatra vonatkozó joganyag mindezen szabályok releváns összessége, mely két nagy részre (sávra) osztható:

- anyagi és eljárásjogi normákra,
- szervezeti normákra.

Érezhető, hogy az egyes jogszabályok érvényességi ideje eltérő, így az intézményeket létrehozó, átalakító, feladat kiosztó stb. (összefoglalóan: szervezeti) normák a legrövidebb időtartamúak, míg az anyagi és eljárásjogi normák hosszabb élettartamúak. Ugyancsak eltérő a jogszabályok élettartama és jelentősége, ha a jogforrásokat tekintjük. A nemzetileg közvetlenül érvényesülő kógens jogszabályok hosszabb, míg az irányelvek, melyeknek nemzeti implementációja meghatározott, általában rövidebb várható élettartammal és jelentőséggel számolhatnak.

### 2.1.2. Hatékonyabb, jobb jogalkotás

Napjaink jobb szabályozásának elvi alapjait az EU Better Regulation (jobb jogalkotás) programja<sup>28</sup> határozza meg. A távlati célok kijelölése nem sok újat mutat. A jogállamiságot

- a **megfelelő célra** irányuló szabályozás
- a **megfelelő szinten** szabályozott jogintézmények
- a **szabályszerűen alkalmazott** normák,
- a **szükségletekkel arányban álló** szabályozás

teszi lehetővé. E nem túl pragmatikus megközelítést a dokumentum szerencsére tovább bontja, így megismerhetjük a program valódi, intézkedéseket rejtő tartalmát.

Az intézkedések 5 nagyobb célrendszert igyekeznek kielégíteni úgy, hogy az egyes intézkedések több célrendszert is érinthetnek.

- **Hatásvizsgálat**, mely e dokumentumban még csak a Bizottság főbb javaslatainak hatását felmérő rendszerről, valamint azok kidolgozási folyamatának javításáról szól.
- **Dereguláció**: a meglévő jogszabályok egyszerűsítésére irányuló program végrehajtása.
- **Tesztelés**: e dokumentumban még csupán a Bizottság azon javaslatainak az **előzetes vizsgálata**, amelyek még a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament előtt vannak abból a célból, hogy eldöntsék, vajon vissza kell-e vonni azokat.
- **Konzultáció** alkalmazása a Bizottság minden kezdeményezése esetén. (Minél szélesebb nyilvánosság a tervezett és elkészült jogszabályok számára.) Ennek eszközei sokrétűek: zöld könyvek, fehér könyvek, fórumok, vitaindító közlemények, strukturált és ad hoc egyeztetések stb.
- Jogszabályokkal és rendelkezésekkel kapcsolatos **alternatív reguláció** (önszabályozás, vagy a jogalkotó és az érdekelt felek általi közös szabályozás, **koreguláció**).

28 Európai Bizottság (2006): *Jobb szabályozás – dióhéjban*. Luxemburg. Valamint [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm) (2016. 11. 02.)

A konkrét technikák vonatkozásában a Bizottság COM (2005) 535 közleménye<sup>29</sup> a jogrendszer egyszerűsítése érdekében előnyben részesíti:

- A joganyag (elsősorban a Közösségi) **menyiségi csökkentését**. A hatályon kívül helyezést (amennyiben ez lehetséges).
- A joganyag **egyszerűsítését**, világossá tételét, átláthatóságának biztosítását, egységes szerkezetbe foglalását.
- A jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát követő **átdolgozását**.
- **Alternatív szabályozók** bevezetését, a szabályozási megközelítés átalakítását (társszabályozás, önszabályozás). A szabályozási szint lejjebb tolását (irányelvek helyett rendeletek).
- Az **információs technológiák** szélesebb körű alkalmazását a jogalkotás és jogalkalmazás területén (így érve el itt is az adminisztratív terhek és a rendszer fenntartási költségeinek csökkentését).
- A **végrehajtási módszerek** változtatását, az alternatív szabályozási módszereknek megfelelően.

A minőségi jogalkotás eszközeiben<sup>30</sup> konszenzus mutatkozik. Ezt az eszközrendszert a tudományos diskurzus is vizsgálja. Az eddigi legjobb megoldások is ezt támasztják alá: igazságos, rugalmas, alakítható, mégis tartós jogszabályok, melyek kellően átgondoltak, alátámasztottak (nem redundánsak), nyíltak, betarthatók (legitimáltak, így önkéntes jogkövetés párosul melléjük), és nem indokolatlanul költségesek, a fenti elvek mentén érhetőek el.

A hatásvizsgálatok kritériumai között megtalálhatjuk az EU jogrendszerébe illeszkedés biztosítását (kompatibilitást), ugyanakkor a nemzeti érdekérvényesítést, a hatékonyságot, a jogszabályok ésszerűségét, az alapvető (emberi) jogok érvényesülését, vagy akár ökológiai szempontok érvényesülését is.

A hatásvizsgálat elsősorban döntéstámogató eszköz: lehetővé teszi a választást a szabályozási eszközök között, így elkerülhetők a nem megfelelő szabályozási eszközök. A jogalkotás megfontolt, széles körű konszenzusra épülhet, legitimitása erősebb, a jogbiztonság is szilárdul. A szabályozás kézzelfogható rövid, közép- és hosszú távú (gazdasági, társadalmi, ökológiai, egészségügyi, jogi stb.), közvetlen és közvetett hatásai megismerhetők.

## 2.2. Az e-közigazgatási szabályozás hazai és nemzetközi kontextusa

Az e-közigazgatás jogi szabályozottságát az európai uniós (elsősorban másodlagos) normák és az információs társadalommal járó elektronikus viszonyrendszerekre vonatkozó szabályozás hatják át.

A közigazgatási modernizációnak sikeressége a terület jogi szabályozottságán, valamint a jogszabályok érvényesülésén, hatásosságán és hatékonyságán is múlik. A közigazgatási jogi szabályozás azonban korántsem olyan egyszerű, hiszen két olyan tényező nehezíti napjaink hazai szabályalkotását, amelyek akár két évtizeddel ezelőtt jelen sem voltak. A két tényező

- a) az *európai uniós jogszabályi hierarchia*, valamint
- b) az *információs társadalommal járó elektronikus (virtuális) jelleg*.

Azaz e két determinánsra épül elsősorban a közigazgatás fejlesztésének jogi környezete.

29 COM (2005) 535 final: *Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment*. Brussels, 2005. 10. 25.

30 Az alkotmányos jogalkotás elvei mellett sem mehetünk el, hiszen a hatékonyság mellett a jogállamiság szempontjai legalább olyan fontosak. Az Alaptörvény, valamint erre hivatkozva a Jat (2010. évi CXXX. tv.) deklarálja az erre vonatkozó követelményeket is: normavilágosság, visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, kellő felkészülési idő, felhatalmazás meghatározottsága, indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozás tilalma.

Az e-közigazgatásra vonatkozó jogalkotás alapja tehát első megközelítésben *adaptáló jellegű*. A jogszabályi hierarchiából eredően először vizsgáljuk az európai uniós normák meglétét/nemlétét: meglétük esetén azok jellegét és tartalmát, majd vizsgáljuk azon – nem feltétlenül közigazgatási, hanem annál általánosabb – viszonyrendszerek normáit, melyek az elektronikus jellegű szabályozzák. Ezek után testreszabjuk a már meglévő magasabb szintű vagy általánosabb tárgyú normákat, vagy azok hiánya esetén a már meglévő környezetbe illeszkedve alkotunk új szabályokat.

Ad a) A közigazgatásra vonatkozó szabályokat napjainkban az Európai Unió másodlagos joganyagából nyerjük. Azaz nem feltétlenül és tipikusan közigazgatásra vonatkozó jogszabályokból kell építkeznünk, hanem más, elektronikus viszonyrendszereket szabályozó normákból. Ezt szimbolizálta annak idején a már bemutatott informatikai jogiprizma-elmélet, mely a viszonyrendszer tartalma és formája alapján gyűjtötte egybe a(z e-) közigazgatásra vonatkozó jogszabályokat.

Az EU stratégiái az ösvényt jelölik ki, míg a szakterület (így az e-közigazgatás) fejlesztésére nemzeti hatáskörben kerül sor.

Ad b) A közigazgatásra erős hatást gyakorolnak az egyéb életviszonyokra vonatkozó általános normákban mutatkozó markáns változások. Az információs társadalomban jelentkező, egyre inkább a virtuális térben (is) jelentkező viszonyok új fazon szabnak a már hagyományos jogintézményeknek, illetve új jogintézmények is létrejönnek.

Az e-világ jogi szabályozásának közös elemei, hogy:

- valamilyen immateriális elem szerepel bennük,
- a felelősségi kérdéseket valamilyen – akár végrehajtási jellegű jogszabályban rögzített – technológiai követelményjegyzék figyelembevételével állapítják meg,
- a jogviszonyok kialakításához mindkét félnek valamilyen elektronikus eszközt (interfészt) kell használnia.

Minél fejlettebbek, és minél számosabb esetben jelennek meg az élet más területein az ilyen újfajta e-világi jogviszonyok, annál erősebb *szinergikus hatások érik a közigazgatást*. Arról nem is beszélve, hogy az élet más területein jelentkező viszonyrendszerek szabályozása jó megoldási mintát kínálhat a közigazgatás számára is. (Persze kérdés, hogy a közigazgatásnak a társadalmi modernizáció folyamán passzív–követő–felzárkózó (pull), vagy proaktív–diktáló–iránymutató (push) aktornak kell lennie. Azaz szemléletünk szerint a modern közigazgatás egy fejlett társadalmi–gazdasági formáció következménye, vagy inkább azt tűzzük ki követelményként, hogy egy modern közigazgatás feladata a fejlett társadalmi–gazdasági formáció kialakítása.)

Hazánkban jelenleg *pull-jellegű közigazgatás-fejlesztés (vagy inkább fejlődés) figyelhető meg*. Azaz a társadalmi változásokra jelentős késéssel reagál a közigazgatás. *Sodródik. Ritkán tanul, és főleg nem tanít*. Azok a megoldások szívárognak be a modernizációs folyamatokba, melyek a versenyszférában, vagy a civil szektorban sikerrel álltak helyt, és már-már elkerülhetetlen az alkalmazásuk a közigazgatásban is.

Az e-közigazgatást tehát nem lehet légből kapott, ad hoc szabályozással támogatni. Vizsgálni kell az európai uniós jogszabályi termékeket, valamint az egyéb, virtuális jellegű viszonyokra vonatkozó szabályokat, és az új normákat e fentieknek megfelelően kell kimunkálni. A látszat ellenére azonban *e két tényezőcsoport bőven hagy mozgásteret a nemzeti jogalkotás számára*. Tovább megyek, *a helyi jogalkotás számára is*.

A két determináns érvényét színezi ráadásul, hogy az EU intézményeinek működtetésére meghatározott alapelvek (például a közös belső piac, emberek, áruk, szolgáltatások, tőke szabad áramlása stb.) biztosításához páneurópai e-kormányzati megoldások közműszerű használata szükséges.

A következőkben azt mutatom be, hogy a stratégiák milyen irányt szabtak a közigazgatásnak, és ezen irányok alatt milyen jogszabályok keletkeztek uniós és hazai szinten



### 2.3. Az e-közigazgatás stratégiai meghatározottsága, érvényes stratégiai irányai 1994 óta

Az Unió információs társadalmi stratégiái a Bangemann Bizottság jelentése óta minőségi bővülésen és hangsúlybéli eltolódásokon kívül nem sokat változtak. A stratégiák szólnak:

1. az infrastruktúráról (újabbban működésről),
  2. a szabályozásról és intézményrendszeréről (a jogi keretek felállításáról, módosításáról, lebontásáról),
  3. a tartalomról (szolgáltatások),
  4. a felhasználókról (képzések, mentorálás, elterjesztés, inkluzivitás, e-demokrácia).
- +1. horizontálisan fejlesztésről és kutatásról, valamint innovációról (K+F+I)

Úgy tűnik, ebből a négy komponensből áll, illetve ezek folyamatos fejlesztéséről szól az e-közigazgatási programalkotás. A stratégiák üzenete is nagyjából ugyanaz: ha a négy csoportra odafigyelünk, és megoldjuk horizontális fejlesztésüket, akkor elérjük az információs társadalmi Kánaánt, mely gazdasági prosperitáshoz vezet. Amennyiben nem, úgy vesztesek leszünk. A stratégiák tehát Bangemann óta nem hoznak sok újat, legfeljebb szofisztikáltságban.<sup>31</sup>

#### 2.3.1. Stratégiai irányok

Ad 1. *Infrastruktúra*: Az első stratégiák hangsúlyos területe az infokommunikációs eszközök *infrastruktúrájának fejlesztése* volt, amin először *egyetemi és kutatói hálózatokat*, majd egy idő után a közigazgatás és a versenyszféra számára is elérhető (*transzeurópai*) *hálózatok* és hírközlő rendszerek fejlesztését értették. Ez utóbbira később konkrét programok vonatkoztak (TESTA, CIRCA, PKICUG, AG). Egyúttal ideértették az *elektronikus légi utak*, *egészségügyi hálózatok* és *városi információs hálózatok* fejlesztését is. A hálózatok kiegészítéseként a penetráció nem elégséges bővülése miatt egyre gyakoribb követelmény lett a *nyilvános internetelési pontok (PIAP)* biztosítása is.

A hálózatok fejlesztésénél idővel megjelent az *interkonnektivitás* (összeilleszhetőség, összekapcsolhatóság) és *interoperabilitás* (hálózatok egyidejű alkalmazhatósága, kompatibilitása) követelménye (IDA, IDA<sub>bc</sub>, ISA-programok).

Az infrastrukturális beruházások gyorsítására a *magánberuházások támogatását* és a *PPP-konstrukciók* kialakítását – akár *alternatív eléréssel* is – szorgalmazta az EU.

Üde színfolt ebben a körben a *GALILEO* navigációs rendszer, mely az ezredfordulótól egyre hangsúlyosabban mutatja az űrszegmentum stratégiai jelenlétét.

Ad 2. *Szabályozás és intézményrendszer*: A szabályozás eleinte 4 nagy prioritást kezelt. Elsőként a távközlési ágazat liberalizációját, valamint az ehhez tartozó európai szintű szabályozó és felügyeleti hatóságot. (Ez alapozta meg a későbbi infrastrukturális fejlődést). Másodikként az elektronikus térben zajló ügyletek jogi relevanciáját garantáló elektronikus aláírás szabályozását. Harmadikként az elektronikus kereskedelem szabályozását, végül a szerzői jogok (szellemi tulajdonjog védelme, digitális jogkezelés) oltalmazását. A kiemelt szabályozási területek közül ehhez csatlakozott még az adatbiztonság és adatvédelem szabályozása, a versenyszabályok átgondolása, az egyszerűsített cégeljárások szabályozása és nem utolsósorban az e-közigazgatási ügyintézés feltételrendszerének kodifikálása.

A koregulatív szabályalkotások közül kiemelendők azok az egyetértési nyilatkozatok (MoU),<sup>32</sup> melyek adott piacok technológiai fejlődését gyorsították. Végül egyre hangsúlyosabbá vált az e-közigazgatást biztosító jogszabályok büntetőjogi oltalmazása, szankciórendszerének kimunkálása.

31 Budai Balázs Benjámin (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 194-206.

32 Memorandum of understanding – Egyetértési nyilatkozat

Ad 3. *Tartalom*: A tartalmi követelmények eleinte a back-office támogatására és a (multi)kulturális örökség digitalizált védelmére fókuszáltak. Prioritásként szerepelt az elektronikus közbeszerzés, az elektronikus piactér, valamint számos információs rendszer és közigazgatási adatbázis kiépítése. Később fogalmazódott meg itt is az interoperabilitás kérdése (IDA, IDA<sub>bc</sub>, ISA, EIF és EIS programok). A tudásmenedzsment mint technika alkalmazási követelménye később,<sup>33</sup> a *front-office szolgáltatások* pedig az eEurope stratégia CLBPS követelményjegyzékének 12+8-as listája óta szerepelnek intenzíven.

A nyílt forráskódú szoftverek terjesztése a Microsoft épp aktuális lobbitevékenységétől függően hol erősebben, hol gyengébben szerepelt a stratégiákban.

Ad 4. *Felhasználók*: A digitális írástudás elterjesztése régi és visszatérő lózung az európai információs társadalmi stratégiákban. Ehhez csatlakozik az ismeretterjesztő tevékenységek támogatása, az inkluzivitás fokozása (akár a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásával). Gyakran az információs társadalom sajátos kategóriáiként jelennek meg a *távtanulás* és a *táv munkavégzés*.

A digitális ökoszisztéma fejlődésének kulcsa a digitális egyenlőtlenség felszámolásában rejlik. A stratégiák ebben különös hangsúlyváltozást tükröznek:

- Az első generációs felzárkóztató programok a hozzáférési megosztottság felszámolását célozzák (hozzáféréssel rendelkezők és nem rendelkezők között). Eszközök: IKT-eszközök biztosítása egyéneknek, közösségi hozzáférési pontok létesítése (PIAP-ok), széles sávú hálózathoz való hozzáférés biztosítása stb.
- A második generációs programok használati megosztottságot céloznak (használók és nem használók között).
- Eszközök: speciális igényekkel bíró csoportok hozzáféréseinek biztosítása (eAccessibility), a digitális írástudás fejlesztése, szolgáltatásbővítés–tartalomfejlesztés (dőntően a közszolgáltatások, e-közigazgatás területén).
- Végül a harmadik generációs programok a használat minőségét tükröző megosztottságot (mire használják a használók) próbálják érdemi irányba tolni.

Eszközeik: bizalom és tudatosságnövelő kampányok, niche piaci szolgáltatások (szűkített célcsoportok elérése) indítása, civil párbeszédet és bevonást fejlesztő kezdeményezések.<sup>34</sup>

Bár három generációról beszélünk, hazánkban (és más, kevésbé fejlett államban) ezek egymásmellettsége, egyidejűsége figyelhető meg. Az inklúzió fokozása alatt mindhárom eszközcsoporthoz felhasználnak eszközöket.

A (fiatal) felhasználók védelme (SIAP) és az ügyfélmentorálás is egyre többet szerepel napjaink stratégiáiban.<sup>35</sup>

Ad +1 *K+F*: A kutatás-fejlesztés (illetve az említett 4 terület átfogó fejlesztése) minden stratégia kötelező eleme. Eleinte az egyetemi és kutatói hálózatok kialakítása, a kutatók képzésének és mobilitásának támogatása (az emberi potenciál fejlesztése) az Európai Kutatási Térség integrálása és erősítése, valamint a kiválósági hálózatok (NOE)<sup>36</sup> kialakítása volt napirenden. Később ez bővült az együttműködéssel a versenyszféra és az egyetemek között. Egyre gyakoribbak a K+F eredmények el-

33 Forrás: Communication from the Commission concerning the evaluation of the IDA programme and a second phase of the IDA Programme/ Proposal for a European Parliament and Council Decision on a series of guidelines, including the identification of projects of common interests, for trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA)/Proposal for a Council Decision adopting a series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA), COM (97) 661 final (Közismertebb nevén: IDA Proposal)

34 Molnár Szilárd (2002): A digitális megosztottság értelmezési kerete. *Információs Társadalom* 2. évf. 4. sz. 82–101.

35 Izraelben 2009-től csak azok számára biztosítanak hozzáférést az erőszakos, pornográf és szerencsejátékkal foglalkozó tartalmakhoz, akik igazolták 18. életévük betöltését. A tartalmak előzetes minősítését a Nemzeti Gyermekvédelmi Tanács végzi el. A kérdés érzékeny, hiszen a szólásszabadság korlátozásával lehet csak elérni a fiatalok védelmét. Azaz két alkotmányos alapjog ütközése történik meg.

36 [https://cordis.europa.eu/fp6/instr\\_noe.htm](https://cordis.europa.eu/fp6/instr_noe.htm) (2017. 03. 03.)

terjesztésére, a specifikus célzott kutatási projektekre, és a jövőbeni és meghatározó új technológiák fejlesztésére<sup>37</sup> (FET program) vonatkozó programok.

### 2.3.2. Napjaink uniós stratégiáinak követelményei

2017-ben hét stratégiai dokumentumban találtunk érvényes, e-közigazgatásra vonatkozó irányokat, jelentős átfedéssel.

1. táblázat  
EU-stratégiák 2010-ig és azután

	Stratégiák a 2000–2010 közötti időszakokra	2010-től érvényes stratégiák
Hosszú távú, általános célokat kitűző stratégiák	Lisszaboni Stratégia	Europa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája Innovációs Unió
Az információs társadalom építésére vonatkozó stratégiák	eEurope (eEurope 2002, eEurope + 2003, eEurope 2005) i2010 – European Information Society for growth and employment (2006–2010); „Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért” Stratégia [COM(2005) 229 final]	Digitális Menetrend Granada Stratégia (miniszteri deklaráció a Digitális Menetrendről, 2010. április 19.)
E-kormányzati stratégiák	i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára (2006–2010) [COM(2006) 173]	Malmöi Miniszteri Deklaráció az E-kormányzatról (E-kormányzat cselekvési terv 2011–2015) (E-kormányzat cselekvési terv 2016–2020)
Az EU-szintű e-kormányzat fejlesztését célzó stratégiák	EIS – Európai Interoperabilitás Stratégiájának kidolgozása (2008–2010)	EIS – Európai Interoperabilitás Stratégiája
Az EU szintű e-kormányzat fejlesztését célzó közösségi programok	IDA (Interchange of data between administrations) IDABC (Interoperable Delivery of European e-Government Services to public Administrations, Businesses and Citizens)	ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations E-kormányzat cselekvési terv 2011–2015 E-kormányzat cselekvési terv 2016–2020)

Forrás: Bogóné dr. Jehoda Rozália előadása nyomán: EU harmonizáció az e-közigazgatás területén. E-közigazgatás 2010. konferencia, IIR, Bp., 2010. november 30.

37 <http://www.cordis.lu/ist/fet/home.html> – FET – Future and Emerging Technologies (2017. 03. 02.)

A 2010-től érvényes stratégiák tartalmukban kevésbé változtak, hangsúlyukat tekintve egyre inkább tolnak az ügyfél-orientáció, a valódi szolgáltató jelleg felé. Ennek elemeit fedezhetjük fel abban, hogy egyre markánsabb szerepet kap a felhasználók igényeinek való megfelelés, a proaktivitás, a targetizáció, az egyablakos ügyintézés (one-stop-gov szemlélet) és a többszatornás hozzáférés. Valamint egyre több, az üzleti életben már jó gyakorlatként (best practice-ként) nyilvántartott módszertan szivárogo a közigazgatásba.

A napjaink stratégiáit követő utánmérések is inkább az elektronikusan elérhető ügyek arányára, a szolgáltatás ügyfélbarát jellegére, az e-ügyintézéshez kapcsolódó támogatások mértékére, az ügyintézés gyorsaságára, a személyes adatok kezelésére, az ügyek nyomonkövethetőségére, a más uniós országból érkezett ügyfelek kiszolgálására, a kulcstényezők (elektronikus személyazonosítás, elektronikus iratkezelés, dokumentumok hitelessége stb.) mértékére összpontosít.

### 2.3.3. Napjaink hazai stratégiai irányjai

A 2010 utáni kurzus a 2010 és 2014 közé várt intézkedéseket a – Digital Agendát adaptáló – Digitális Megújulás Cselekvési Tervben definiálta, majd a Magyar Programokban pontosította:

- E-közigazgatási prioritások (MP 11.0)
  - az informatikai hálózat és a nagy kormányzati rendszerek konszolidációja
  - a kormányzati hálózatbiztonság és a védelmi képesség helyreállítása (CIP, CIIP, abt.)
  - Nemzeti Egységes Kártyarendszer
  - egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer alkalmazása
  - elektronikus közigazgatási értekezletszervezés
  - összkormányzati elektronikus azonosítás
  - + egységes és egyszerű eljárások
- Az e-közigazgatás kiterjesztése (MP 12.0)
  - az elektronikus – adott esetben hitelesített – ügyintézés kiterjesztése
  - elektronikus adatkikérési és tájékozási lehetőség (elektronikus információs szabadság)
  - átjárás a közigazgatási adatbázisok között, egyablakos rendszerben
  - informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt (állami informatikai közvállalat létrehozása, külső függés csökkentése)
  - informatikai és információbiztonság (NTG, folyamatszabályozás)
  - informatika az iratfelhő-konszolidációban (egységes iratkezelés)
  - informatika a nyilvántartások kezelésében (adatbázis-konszolidáció)
  - informatika az ügyintézésben (ügyfélszolgálat, NJT)
  - informatika általi szolgáltatás-hozzáférés (összerendelések, NEK)
  - informatika a közigazgatás-irányításban (KGR, KSZSZR, ASP)
  - informatika a közigazgatási kommunikációban és tájékozáásban (honlap-konszolidáció)

A második Orbán-kormány egyik utolsó intézkedéseként bocsátotta ki a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiát,<sup>38</sup> melyet a 2014–2020 közötti időszakra terveztek. Ez a stratégia már „digitális ökoszisztémában” működik, azaz olyan közegben, ahol a felhasználók hálózati alapon gondolkodnak, és elektronikus szolgáltatásokra van szükségük. E szolgáltatások az élet legtöbb színterén és mozzanatánál jelen vannak, így a közigazgatásnak is magától értetődő e közeg rutinszerű használata. A legfőbb közigazgatási-modernizációs cél 2018-ra ezért az, hogy az állampolgárok és vállalkozások valamilyeni közigazgatási ügyüket elektronikusan tudják intézni, hiszen ez vezet életminőségük növeléséhez. Mindehhez e-közigazgatási, e-egészségügyi, e-oktatási, intelligens városi szolgáltatásokat, energetikai alkalmazásokat kell fejleszteni, javítani a digitális infrastruktúrát és a digitális kompetenciákat.

38 A stratégiát kibocsátotta a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2014. február 7-én.

Fokozni a K+F+I kapacitást, az e-befogadást, valamint nagyobb hangsúlyt fektetni ezzel párhuzamosan az IT-biztonság kérdésére.

## 2.4. Az e-közigazgatás célrendszere napjainkban

Az e-közigazgatás célrendszerét az uniós stratégiákból szűrhetjük le legjobban, hiszen itt fogalmazták meg azokat a konkrét célokat, amelyek Európát egy intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiai pályára állítják, az e-közigazgatás eszközrendszerére támaszkodva.

### 2.4.1. Európai digitális menetrend (és annak 2012 végi felülvizsgálata)<sup>39</sup>

Az „Európai digitális menetrend” a nagy sebességű, széles sávú internet bővítésének erőltetett ütemű felgyorsítását és az interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac előnyeinek háztartások és vállalkozások általi kiaknázását tartja szem előtt. Kiindulópontja, hogy az infokommunikációs szolgáltatások elterjedését jelenleg akadályozó tényezők kiküszöbölésével kell az IKT-ban rejlő lehetőségeket – beruházások révén – maximalizálni. A menetrend egy olyan öngerjesztő folyamatban gondolkodik, ahol az IKT élénkíti az EU gazdaságát. Az önindukció lényege, hogy ha minél több vonzó szolgáltatás érhető el a határok nélküli internetes térben, annál magasabb lesz a gyorsabb internet iránti kereslet, mely megteremti a gyorsabb hálózatokba való beruházás lehetőségét is. A menetrend pontosítja azt a 7 kiemelt intézkedési területet, melyek e fenti folyamatot alátámasztják:

1. egységes digitális piac létrehozása;
2. az IKT-termékek és -szolgáltatások közötti interoperabilitás keretfeltételeinek javítása (különös tekintettel a közbeszerzés és a jogalkotás területére, ahol a megfelelő IKT-szabványok nem állnak rendelkezésre teljes körűen);
3. az internet iránti bizalom és biztonság erősítése;
4. jelentősen gyorsabb internet-hozzáférés biztosításának garantálása;
5. a K+F terén megvalósuló beruházások ösztönzése;
6. a digitális jártasság, a digitális készségek és a digitális inklúzió javítása;
7. az IKT alkalmazása az olyan társadalmi kihívások kezelése érdekében, mint az éghajlatváltozás, a növekvő egészségügyi költségek és az idősödő népesség.

A fenti intézkedési területekhez 16 kulcsintézkedést rendel a digitális menetrend:

Az egységes digitális piac létrehozása érdekében:

1. Szerzői jogok tisztázása, kezelése és határokon átnyúló engedélyezése (az erre vonatkozó Zöld könyv és ennek 2012-es felülvizsgálata).
  - a) a kollektív jogok kezeléséről szóló keretirányelvre vonatkozó javaslat az (internetes) jogok kezelésének, átláthatóságának és összeurópai engedélyezésének javítása érdekében;
  - b) az európai kultúra részét képező művek digitalizálására és terjesztésére vonatkozó jogi keretek megalkotása. A gazdátlan művekről szóló irányelvre vonatkozó javaslat az európai kultúra részét képező művek digitalizálására és terjesztésére vonatkozó jogi keretek megalkotása érdekében; az érdekelttel folytatott eszmecsere a kereskedelmi forgalomban már nem kapható könyvekről; szerzői jogi adatbázisok létrehozása;
  - c) a közzféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv felülvizsgálata, különösen tárgyi hatálya, valamint a hozzáférési és felhasználási díjakra vonatkozó elvek tekintetében.

<sup>39</sup> Digital Agenda: Commission outlines action plan to boost Europe's prosperity and well-being, IP/10/581, Brussels, 2010. 05.19., <http://europa.eu>, valamint MEMO/10/199 és MEMO/10/200;

2. Egységes eurófizetési térség (SEPA) kialakítása (adott esetben az átállást rögzítő kötelező érvényű jogi intézkedések révén), az interoperábilis európai e-számlázási rendszer létrehozásának elősegítése (egy erre vonatkozó közlemény kibocsátásával, valamint egy többoldalú konzultációs fórum megszervezésével). Az elektronikus fizetések egységes piacára történő átállás időpontjának meghatározása.
3. Az e-aláírásról szóló irányelv felülvizsgálata, a biztonságos e-hitelesítési rendszerek határokon átnyúló alkalmazása és interoperabilitása, jogi kereteinek megteremtése.
4. Az adatvédelmi szabályozási keret felülvizsgálata, aktualizálása 2010 végéig, a felhasználók bizalmának erősítése és jogainak megszilárdítása érdekében.

Ezenfelül a fogyasztóvédelmi jogok erősítése és a fogyasztók bizalmának növelése érdekében:

- a) digitális kódex kibocsátása, mely a polgárok online térben érvényes jogait foglalja össze (lehetőleg egyszerű és közérthető formában);<sup>40</sup>
- b) megbízhatósági jelzőrendszer kialakítása (elsősorban kiskereskedelmi szintre), valamint uniós szintű vitarendezési rendszer kialakítása a fogyasztóvédelem területén.

Az interoperabilitás keretfeltételeinek javításáért:

5. Az e-kormányzat és más közszolgáltatások európai szintű átjárhatóságának biztosítása érdekében az IKT-szabványok végrehajtási szabályainak megújítása (meghatározott IKT-fórumok és -konzorciumok szabványai elismerésének lehetőségével), a közigazgatások közötti eredményesebb koordináció elérése egy új, európai interoperabilitási stratégia és keretrendszer révén.

A bizalom és a biztonság erősítése érdekében:

6. Egy, a számítógépes támadások elleni gyors reagálású európai rendszer és ennek részeként a számítógépes szükséghelyzeteket kezelő csoportok (CERT) hálózatának létrehozása, valamint az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA) szerepének megerősítése.
7. 2010-ben az információs rendszerek elleni számítógépes támadások leküzdésére irányuló, 2013-ig a számítógépes bűnözésre vonatkozó joghatósággal kapcsolatos szigorúbb európai és nemzetközi jogszabályok megalkotása (például gyermekbántalmazás, személyazonosság-lopás, számítógépes támadások elleni védekezés jogi oltalmazása).

A nagy sebességű internet-hozzáférés érdekében:

8. Cél, hogy Európában 2013-ig mindenki alapszintű széles sávú internetkapcsolattal rendelkezzen.<sup>41</sup> 2020-ig pedig biztosítani kell:
  - a) minden európai polgárnak ennél is sokkal gyorsabb, legalább 30 Mbps sebességű internet-hozzáférést;
  - b) az európai háztartások legalább 50%-ának pedig a 100 Mbps-os sáv szélességet meghaladó internetkapcsolatot.
  - c) Ennek érdekében az Európai Bizottság közleményt ad ki a széles sávú hálózatról, melyben kijelöli az uniós és nemzeti szintű intézkedések közös keretét. A közleményben tervezik:

40 A katalógus elérhető a következő oldalon: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eyouguide/navigation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eyouguide/navigation/index_en.htm) (2016. 11. 02.)

41 Ehhez az intézkedéshez egyértelmű és hatékony, közösségi és nemzeti szabályozási intézkedésekre van szükség. Szükséges továbbá az uniós eszközök (például ERFA, ERDP, EMVA, TEN, versenyképességi és innovációs keretprogram) felhasználása, valamint a magántőke bevonása is.

- d) egy nagyra törő európai frekvenciapolitikai program megalkotását (európai parlamenti és tanácsi határozati javaslat), a hatékonyabb rádiófrekvencia-gazdálkodás, a fogyasztók és az ágazat előnyeinek maximalizálása érdekében.
- e) új generációs hozzáférési hálózatokba való beruházások egyértelmű és hatékony szabályozási intézkedésekkel történő ösztönzésére vonatkozó ajánlás elkészítését.

A kutatás és innováció előremozdításáért:

- 9. Magánberuházások ösztönzése a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzések, továbbá a köz- és magánszféra közötti partnerségek tervszerű felhasználásával, a kutatás és az innováció strukturális alapokon keresztül történő finanszírozásával, valamint az IKT-val kapcsolatos K+F-költségvetés előirányzott és 20%-os növelésének teljesítésével.

A digitális jártasság, digitális készségek és digitális inklúzió fokozása érdekében:

- 10. Az új Európai Szociális Alapról szóló rendelet (2014–2020) kiemelten foglalkozzon majd a digitális jártassággal és a digitális kompetenciákkal. Ezt az IT-készségek fejlesztésével kapcsolatos tagállami szintű kezdeményezések fokozottabb koordinációval, valamint a digitális jártasságot, digitális kompetenciát az ESZA prioritásává tételével kívánják elérni.
- 11. Az európai képesítési keretrendszerhez és az Europasshoz kapcsolódóan: eszközök kifejlesztése az IKT-szakemberek és -felhasználók számára szükséges kompetenciák azonosítására és elismertetésére. Az IKT-szakma európai keretrendszerének megalkotása az IKT-szakemberek kompetenciáinak gyarapítása és Európán belüli mobilitásának növelése érdekében.

Az IKT előnyei a társadalom számára:

- 12. Az IKT-ágazatnak példát kell mutatnia az általa kibocsátott üvegházhatású gázokról való jelentéstétel területén azáltal, hogy 2011-ig gondoskodik egy közös módszertan elfogadásáról, amelyet más, nagy energiaigényű ágazatok is hasznosítanak.
- 13. Kísérleti intézkedések abból a célból, hogy az európai lakosok 2015-ben biztonságos online kapcsolaton keresztül férhessenek hozzá egészségügyi adataikhoz, és hogy a távgyógyászati szolgáltatások 2020-ra széles körben elterjedjenek.
- 14. Ajánlás kidolgozása 2012-re a betegek adatainak arra a minimális körére vonatkozóan, amelyek cseréjét és hozzáférhetőségét a tagállamok közötti interoperabilitás kialakításával biztosítani kell.
- 15. Az EU digitális közkönyvtárának, az Europeanának és a tartalmak digitalizálásának fenntartható támogatására alkalmas finanszírozási modell kidolgozása 2012-ig.<sup>42</sup>
- 16. Tanácsi és parlamenti határozat elfogadása, legkésőbb 2012-ig, a tagállamokban alkalmazott (és az e célra legalkalmasabbnak ítélt, akár a köz-, akár a magánszférában kiállított hivatalos azonosító okmány alapján működő) e- személyazonosítás és e-hitelesítés EU-szerte történő, online hitelesítési szolgáltatáson alapuló kölcsönös elismeréséről.

Az intézkedési területek és kulcsintézkedések mérését a 2009-ben rögzített benchmarking rendszerrel hajtják végre, és a monitoring eredményeit visszacsatolják a tervezés későbbi finomhangolásához.<sup>43</sup> Az európai digitális menetrend 2012 év végi felülvizsgálata pontosabb prioritásokat jelölt meg rövid és középtávra.<sup>44</sup>

42 Europeana – Europe's digital library: frequently asked questions MEMO/10/166, <http://europa.eu>

43 I2010 High Level Group: Benchmarking Digital Europa 2011–2015 a conceptual framework, (2009. 10.27.) [http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/benchmarking/benchmarking\\_digital\\_europe\\_2011-2015.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf) (2016. 11. 02.)

44 <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/> (2016. 11. 02.), valamint Neelie Kroes: *I'm a fighter, not a bureaucrat – new digital priorities in 2013-14*: <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/im-a-fighter-not-a-bureaucrat-new-digital-priorities-in-2013-14/> (2016. 11. 02.)

1. 10 cselekvési tervből álló *stabil szabályozási környezet kialakítása a széles sávú internetre* (olyan témákat érintve, mint a diszkriminációmentes hozzáférés, a nagykereskedelmi árazás, a hálózatsemlegesség, a szélessáv-telepítés műszaki költségsökkentésének módszertana stb.)
2. *Új digitális közszolgáltatási infrastruktúra* létrehozása az Európai Hálózatfejlesztési Eszköz (CEF) által rendelkezésre bocsátandó kölcsönökből.
3. *Digitális tudásra és munkahelyekre fókuszáló „nagykoalíció” elindítása*, mely 2015-ig közel egymillió munkavállalóval, szakemberrel tölti fel Európa iparának információtechnológiai munkaerőpiacát, mely jelenleg kompetenciahiány miatt üres.
4. *Uniós kiberbiztonsági stratégia és irányelv* kidolgozása, a határokon átnyúló kiberbiztonsági incidensek kivédésére, megelőzésére.
5. *Uniós szerzői jogi védelmi keret* aktualizálása.
6. *Felhőalapú számítástechnika létrehozásának és terjedésének felgyorsítása* a közszféra vásárlói potenciálján keresztül.
7. *„Airbus of Chips” néven mikro- és nanoelektronikai ipari stratégia elindítása.*

#### 2.4.2. Malmői miniszteri deklaráció az e-kormányzatról – e-kormányzat cselekvési terv 2011–2015

Az eddigi időszak eredményeit és tapasztalatait felhasználva határozták meg a tagállamok e-közigazgatásért felelős miniszterei a következő évek főbb stratégiai pontjait, és az ehhez tartozó cselekvési irányokat 2015-ig. A 2009 novemberében megfogalmazott deklaráció legfontosabb célkitűzése, hogy történjék meg a valódi felhasználói igények áttekintése, és az ezeknek megfelelő e-közszolgáltatások továbbfejlesztése, hatékonyságának növelése, folyamatai átláthatóságának javítása valósuljon meg.

A cselekvési terv célkitűzése az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztése és alkalmazása révén:

- az Unió belső piaca mobilitásának javítása, különös tekintettel a vállalkozások létrehozására és működtetésére, a tanulásra és a munkavállalásra;
- az adminisztratív terhek csökkentése, a szervezeti folyamatok egyszerűsítése;
- hozzájárulás a fenntartható, alacsony károsanyag-kibocsátású gazdaság kiépítéséhez;
- hozzájárulás a gazdaság hatékonyságának és eredményességének növeléséhez.

Bővíteni kívánják az e-kormányzati szolgáltatásokat használók körét, és nem csupán a törvény által kötelezetteket tekintik célcsoportnak. Az inkluzivitást, azaz a segítségre szoruló rétegek bevonását kiemelt feladatnak tekintik, hogy a rászorulóknak valódi szolgáltatásokat (például szociális támogatások, e-egészségügyi szolgáltatások) tudjanak igénybe venni.

Az ügyfélcentrikus szolgáltatásokat (citizen-centric) ügyfélvezérelt (citizen-driven) szolgáltatásokká kell alakítani. Azaz nem szabad vélelmezni a felhasználói igényeket, hanem a web 2.0-ás technikák alkalmazásával lehetővé kell tenni, hogy a felhasználók saját maguk szabják teste a számukra szükséges szolgáltatási portfóliókat. Ebben a folyamatban a kormányzat közvetítő szerepet kap. Gondoskodik arról, hogy az állampolgárokhoz minél több olyan szolgáltatás jusson el, mely az igényeit kielégítheti.

A kormányzatoknak ezen kívül a magánszféra állampolgárok felé nyújtott szolgáltatásait is támogatnia kell a következő formákban:

- felvilágosító tevékenységet kell végezniük (például a pénzügyi szolgáltatások igénybevételéhez),
- a szolgáltatók tevékenységéről összehasonlító elemzéseket kell közzétenni a kormányzati oldalakon,
- minősíteniük kell a szolgáltatókat,
- az egyes élethelyzetekhez kapcsolódó szolgáltatásokat nyújtó minősített szolgáltatók listáját, hirdetéseit közzé kell tennie.

Fokozottabb figyelemben kell részesíteni a felhasználói visszacsatolásokat, elvárások jelzését (például bloganalízis), és ezeket beépíteni az e-kormányzati szolgáltatásokba.



A tagállamok e-kormányzati tevékenységét a nyújtott szolgáltatások igénybevételének arányával, valamint a lakosságnak a döntési folyamatokban való részvételi arányával (e-participation) kell mérni és rangsorolni.

A malmói miniszteri értekezlet határozott arról is, hogy készüljön el a 2011–2015 közötti időszak e-kormányzati tevékenységét meghatározó akcióprogram.<sup>45</sup> Az akcióprogram<sup>46</sup> a foganatosítandó intézkedések négy csoportját különbözteti meg:

- A felhasználók felhatalmazása, felkészítése arra, hogy képesek legyenek proaktívan igénybe venni az állam által felkínálandó szolgáltatásokat, inspirálják, alakítsák és folyamatosan ellenőrizzék a kormányzati munkát.
- Az e-kormányzat segítse elő az EU-ban az egységes belső piac térnyerését és zavartalan működését. Biztosítani kell a közszféra hatékonyságának és eredményességének fokozását elektronikus beszerzésekkel, gyorsabb pályázati elbírálásokkal, adminisztratív terhek csökkentésével, „zöld” kormányzattal.
- Az IKT által kínált lehetőségek felhasználásával legyen hatékonyabb a közigazgatás, s ezáltal erősödjön a tagállamok vállalkozásainak nemzetközi versenyképessége. Legyenek akadálymentes szolgáltatások a vállalkozások számára.
- Meg kell teremteni az egységes Európa működésének feltételeit, ki kell alakítani az e-kormányzat országhatárokon átívelő interoperabilitásának infrastruktúráját. Meg kell teremteni az e-kormányzat fejlesztésének előfeltételeit: nyílt specifikációkat, interoperabilitást, az elektronikus aláírásról szóló irányelv felülvizsgálatát, elektronikus személyazonosítást és az elektronikus hitelesítés kölcsönös elismerését.

A cselekvési terv következetes végrehajtásától azt várták, hogy 2015-re az EU-polgárok 50%-a, a vállalkozások 80%-a legyen aktív e-kormányzat-felhasználó.

#### 2.4.3. EU E-government Action Plan 2016–2020 (EU E-kormányzati Cselekvési Terv 2016–2020)<sup>47</sup>

Az EU 2016-ban elfogadott digitális stratégiája 20 végrehajtási kezdeményezést tartalmaz, melyek döntően a korábbi prioritásokra épülnek. E prioritások megfogalmazzák:

- a tagállamok e-közbeszerzései és szerződesei teljes átláthatóságának biztosítását, a közbeszerzések infokommunikációs európai szabványai prototípusának kifejlesztését;
- az eIDAS szolgáltatások (és az erre épülő elektronikus azonosító eID és e-aláírási) szolgáltatások elterjesztésének gyorsítását;
- a határokon átnyúló digitális szolgáltatások infrastruktúrája hosszú távú fenntarthatóságának biztosítását;
- az Európai Interoperabilitási Keret (EIF) felülvizsgálatát és nemzeti változatainak támogatását;
- a „digitálist alapértelmezésben” (digitális eljárások alapértelmezésben), valamint a „csak egyszer” (adatok újrahasonosítása) elvek bevezetése az elektronikus számlázás és a közbeszerzés vonatkozásában, a „csak egyszer” elv alapú pilot indítását az üzleti szféra, valamint az állampolgárok számára, határokon átnyúló kontextusban is;
- javaslatot egy egységes digitális ügyfélkapu kialakítására;
- egyablakos szolgáltatások létrehozását a tengeri és közúti szállítások jelentési kötelezettségeire, valamint az európai e-Justice (e-igazságügy) portál egyablakossá alakítását;

45 Erre a belga elnökség záróakkordjaként megrendezett „Lift-off towards Open Government” c. konferencia finisszázsán került sor 2010. december 15-16-án, Brüsszelben.

46 COM (2010) 743 – The European eGovernment Action Plan 2011–2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government

47 Eu eGovernment Action Plan 2016–2020 – Accelerating the digital transformation of government (European Commission, COM (2016) 179final, Brussels, 2016. 04. 19.

- 
- a tagállami cégnyilvántartások összekapcsolását;
  - a fizetéseket elektronikus nyilvántartások összeköttetésének továbbfejlesztését;
  - egy teljes vállalati életciklus vonatkozó ügyeire kialakított digitális megoldás kialakítását;
  - az ÁFA egységes elektronikus regisztrálására és megfizetésére vonatkozó jogalkotási javaslat elkészítését;
  - a társadalombiztosítási információk nemzetközi adatszeréjének biztosítását;
  - az EURES (Európai Munkaerőmobilitási Portál) továbbfejlesztését, valamint a határokon átnyúló egészségügyi szolgáltatások fejlesztését és a tagállamok támogatását;
  - az INSPIRE direktíva végrehajtásának felgyorsítását;
  - a vállalkozások és az állampolgárok fokozott bevonását az uniós programalkotásba és döntéshozatalba.

## **3. AZ E-KÖZIGAZGATÁST MEGHATÁROZÓ SARKALATOS JOGSZABÁLYOK**

### **3.1. EIDAS rendelet**

Az EU 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete, röviden az eIDAS („electronic identification and trust services” – Elektronikus azonosítás és bizalmi szolgáltatások) Rendelet 2016. július 1-jétől lépett hatályba hazánkban. Célja a gazdasági és társadalmi fejlődés szempontjából kiemelten fontos online környezet iránti bizalom megteremtése a technikai megoldások és felhasználók körének bővítésével.

A rendelet egységesen szabályozza (újra szabályozza) az elektronikus aláírás és a bizalmi szolgáltatások területeit. (Ezért is helyezte egyúttal hatályon kívülre az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. tv-t.) A szabály kulcsfogalma a „bizalom”, azaz minden olyan jelenség szabályai ide kerültek, amelyek az elektronikus tranzakciókba vetett bizalmat szolgálják. Így itt kapott helyet az elektronikus aláírás, az elektronikus kézbesítés, archiválás, elektronikus időbélyegző vagy akár a weboldalak hitelesítése.)

Az uniós szabálynak köszönhetően az EU valamennyi országában az EIDAS rendelet alapján bejelentett bizalmi szolgáltatásokat nem lehet megtagadni, az elektronikus azonosítási megoldásokat el kell fogadni minden olyan szervnek, amely elektronikus ügyintézési utat biztosít.

Öt nagyobb területet emelhetünk ki az EIDAS szabályozás fő tárgyai közül, melyek európai közös szabályozás alá kerültek:

- Elektronikus azonosítás
- Elektronikus aláírás
- Elektronikus bélyegző
- Kézbesítési szolgáltatások
- Határon átnyúló együttműködést elősegítő szolgáltatások

#### **3.1.1. Elektronikus azonosítás**

Az Elektronikus azonosítást a Rendelet II. fejezete (6–12. cikkek) szabályozza. A szabályozás minden olyan elektronikus azonosító eszközre (legyen az szoftver vagy hardver) kiterjed, amely személyazonosító adatokat tartalmaz, és online szolgáltatások során azonosításra használnak fel.

Az azonosítási rendszereket három biztonsági szintre osztja:

- Az „alacsony biztonsági szint” olyan eszközöket takar, amelyek korlátozott megbízhatósággal ellenőrzik a személyazonosságot, és céljuk a személyazonossággal való visszaélés kockázatának csökkentése.
- A „jelentős biztonsági szint” már jelentős megbízhatósággal igazolja a személyazonosságot. Célja a visszaélések kockázatának jelentős csökkentése.
- A „magas” biztonsági szint célja a visszaélések megakadályozása, így a „jelentős” eszközöknél is szigorúbb technikai feltételek mentén biztosítja a megbízhatóságot.

A szabályozás biztosítja a tagállamok közötti kölcsönös elismerést, ha az elektronikus azonosító eszköz szerepel az EU közzétételi listájában (bármelyik tagország nemzeti bizalmi listája), biztonsági szintje azonos vagy magasabb, mint a szolgáltatás eredeti (belföldi) azonosító eszköze, rendszere, illetve eleve „jelentős” vagy „magas” biztonsági szintet használ az azonosító eszköz.

### 3.1.2. Elektronikus aláírás

Az EIDAS rendelet 25–34. cikkeibe kerültek az elektronikus aláírás uniós főszabályai. A szabályok a korábbi gyakorlaton nem változtatnak, így fokozott biztonságú és minősített aláírásokat használunk ezután is. Az aláírás-szolgáltatás azonban szigorúbbá válik, hiszen a szolgáltatóknak bizalmi szolgáltatókká kell válniuk, valamint bővíteniük kell az elfogadott elektronikus aláírások körét (az interoperabilitás miatt).

A fokozott biztonságú aláírás olyan elektronikus adatsor, amelyet más elektronikus adatsorhoz csatolnak az aláírást létrehozó természetes személy azonosítása és a dokumentum integritásának biztosítása érdekében. Ezért a fokozott biztonságú aláírás:

- kizárólag az aláíróhoz köthető,
- alkalmas az aláíró azonosítására,
- olyan elektronikus aláírás létrehozásához használt adatok felhasználásával hozzák létre, amelyeket az aláíró nagy megbízhatósággal kizárólag saját maga használhat,
- az aláírással ellátott állomány valamennyi későbbi változtatása nyomon követhető.

A minősített elektronikus aláírás a fokozott biztonságú aláírás feltételein túl további feltételekkel garantálja a magasabb szintű megbízhatóságot, hiszen ezt már minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközzel állítják elő, és az elektronikus aláírás minősített tanúsítványán alapul.

A fokozott biztonságú és a minősített aláírás joghatása a saját kezű aláírással azonos joghatású. Használata vagy bizonyítékként való elfogadhatósága nem tagadható meg kizárólag amiatt, hogy elektronikus formátumú.

Fokozott biztonságú aláírást igénylő szolgáltatásoknál, a szolgáltatónak kötelessége elfogadni más tagországból származó fokozott biztonságú aláírást. A minősített elektronikus aláírásokat valamennyi tagállamban minősített elektronikus aláírásként kell elismerni. (A fokozott biztonságú és a minősített aláírások követelményeit az EIDAS rendelet I., illetve II. mellékletében sorolja fel.)

### 3.1.3. Elektronikus bélyegző

Az elektronikus bélyegző a jogi szervezetek aláírása (szervezeti aláírás), így célja és módszere (technikai háttere) is a fokozott biztonságú és a minősített aláírásokhoz hasonló. Biztosítja a bélyegzőt használó szervezet (jogi személy) azonosítását, és a dokumentum integritását, illetve változtatásainak nyomon követését. Joghatása, bírósági eljárásban való elfogadhatósága is az aláírásokhoz hasonlóan alakul. Fokozott biztonságú és minősített bélyegzőket különböztetünk meg. (A minősített bélyegzők követelményeit az EIDAS rendelet III. melléklete ismerteti.) Egyetlen különbség, hogy itt csupán a szervezetet tudjuk azonosítani, magát a bélyegzőt elhelyező természetes személyt nem.

A bélyegzők egyik speciális típusa az elektronikus időbélyegző. Ez egy olyan elektronikus számsor, mely a dokumentumhoz csatolva igazolja, hogy a dokumentumban szereplő adatok már léteztek egy adott időpontban. Használatának és használhatóságának szabályai az aláíráshoz és a bélyegzőhöz hasonlatosak. (A minősített időbélyegző az egyezményes koordinált világidőhöz kötött pontos időforráson alapul.)

### 3.1.4. Kézbesítési szolgáltatások

A kézbesítési szolgáltatások az adatok (dokumentumok) bizalmas csatornán keresztüli küldését és fogadását biztosítják az adatvesztés, adatkárosodás, adatlopás vagy jogosulatlan adatmódosítás kiküszöbölésével. Fő céljuk – a megbízható küldésen és fogadáson túl – a kézbesítés dátumának és egyéb adatainak hiteles igazolása, bizonyítékként való felhasználhatósága.

A minősített ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatások követelményei:

- egy vagy több minősített bizalmi szolgáltató nyújtja,
- nagy biztonsággal azonosítható a küldő,
- az adat kézbesítése előtt biztosítják a fogadó azonosítását;
- az adatküldést és az adatfogadást egy minősített bizalmi szolgáltató fokozott biztonságú elektronikus aláírásával vagy fokozott biztonságú elektronikus bélyegzőjével teszik biztonságossá úgy, hogy az kizárja az adatok észrevétlen megváltoztatásának lehetőségét;
- az adatküldéshez vagy -fogadáshoz szükséges minden adatmódosítást világosan feltüntetik az adatok küldője és címzettje számára;
- az adatok küldésének, fogadásának és módosításának dátumát és időpontját minősített elektronikus időbélyegzővel tüntetik fel;<sup>48</sup>

### 3.1.5. Weboldal-hitelesítésre szolgáló minősített tanúsítványok

A weboldalak tanúsítása is fokozza az online tér megbízhatóságát. A rendelet ezért szabályozza a weboldal-hitelesítő tanúsítványok létrehozását, ellenőrzését és érvényesítését. Az EIDAS tehát rendelkezik „weboldal-hitelesítő tanúsítványról”, mely igazolja a weboldalt, és ahhoz a természetes vagy jogi személyhez kapcsolja, akinek vagy amelynek részére a tanúsítványt kiállították, illetve rendelkezik a „minősített weboldal-hitelesítő tanúsítványról”, mely olyan weboldal-hitelesítő tanúsítvány, amelyet minősített bizalmi szolgáltató bocsát ki. (A tanúsítvány követelményeit az EIDAS rendelet IV. melléklete tartalmazza.)

## 3.2. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény (EÜSZTV.) legfontosabb szabályai

Az EÜSZTV. egy hosszú, szabályozási konszolidációs folyamat eredménye: célja egyrészt az uniós szabályozásnak megfelelő<sup>49</sup> hazai jogszabályi környezet biztosítása volt, másrészt egy olyan ügyfélcentrikus megközelítés átvezetése, ahol az ügyfél a lehető legkisebb adminisztratív terhelést kapja, közreműködése csak a legindokoltabb esetben szükséges.

A törvény szabályozza a bizalmi szolgáltatók (lásd az előző fejezetet!) működését, valamint az elektronikus ügyintézés szabályait. Módosítja a polgári perrendtartás szabályait is, amennyiben a teljes bizonyító erejű magánokiratok körébe emeli a hitelesített elektronikus magánokiratot. A törvény továbbá szabályozza az elektronikus és a papíralapú okiratok hitelességének szabályait is.

Az EÜSZTV. alapértelmezése, hogy az ügyfelek jogosultak az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtt ügyeiket elektronikusan intézni. Ez alól csak akkor enged kivételt a jogszabály, ha az ügyfél személyes jelenléte vagy okirata másképp nem pótolható (illetve a kivételt jogszabály teszi lehetővé).

48 EIDAS rendelet, 44. cikk. (1) bek. a-f.) pontok

49 A törvény egyik alapja az ímént – nagy vonalakban – ismertetett EU 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete, röviden az eIDAS („electronic identification and trust services”) rendelet.

Azaz 2017. január 1-jétől valamennyi közfeladatot ellátó szervnek biztosítani kell az elektronikus ügyintézés lehetőségét, vagy személyre szabott ügyintézési felületen, vagy – ha illet a szerv nem biztosít – az általa közzétett tájékoztatásban jelzett elektronikus úton.

A törvény a következő fő részekből áll:

- A bevezető rendelkezésekben kerül tisztázásra a fogalmi rendszer, mely döntően az eIDAS rendelet fogalmait veszi át (valamint korábbi e-közigazgatási fogalmakat) és teszi egyértelművé a hazai alkalmazási környezetben.
- A második rész az elektronikus ügyintézését biztosító szerv és az ügyfél elektronikus kapcsolatának általános szabályait ismerteti. Kitér az elektronikus ügyintézés fontosabb részletszabályaira, az elektronikus kapcsolattartásra, az ügyfél és az ügyintézését biztosító szerv jogaira és kötelezettségeire. Itt kaptak helyet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) nyújtásának, és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások (KEÜSZ) nyújtásának részletszabályai is.
- A harmadik rész foglalkozik a korábbi interoperabilitási törvény szakaszaival. Az elektronikus ügyintézését biztosító, valamint egyéb szervek informatikai együttműködése címet viselő harmadik rész szabályozza az együttműködés alapkövetelményeit, az együttműködő szervek közötti elektronikus kapcsolattartást, az informatikai együttműködés általános szabályait, a sajátos együttműködési formákat, az együttműködés során használt SZEÜSZ-öket és KEÜSZ-öket, valamint az együttműködés koordinációját és felügyeletét.
- Negyedik része foglalkozik a bizalmi szolgáltatásokkal. Rendezi a bizalmi szolgáltatások nyújtásának általános feltételeit, megszüntetésének feltételeit, az adatszolgáltatási kötelezettségeket, a bizalmi szolgáltatások felügyeletét, a bizalmi lista közzétételének szabályait és néhány további különös szabályt.

A törvény tehát konszolidálja a közszféra ügyintézési felületeinek szabályait, azonos logikával és eszköztárral biztosítja az ügyintézési lehetőséget (Egységes Digitális Ügyintézési Térben). Bár a jogszabály több korábbi meghatározó jogszabályt hatályon kívül helyezett, ezek meghatározó (minimum) szabályait átemelte, illetve harmonizálta, így a korábbi ügyintézési lehetőségek nem szűntek meg, csupán az egységes felületen és feltételek mentén történő ügyintézés bevezetése vált lehetővé.

### 3.3. A SZEÜSZ-ök szabályozása

A SZEÜSZ-ök (Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások) a 2012-es jogszabályokban jelentek meg először. A tavaszi jogalkotási csomagban (ahol az alábbi rendeleteket is elfogadták) négy végrehajtási rendelet szabályozta őket:

- 82/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a Ket. e-ügyintézással kapcsolatos kormányrendeleteinek módosításáról
- 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról (SZEÜSZ)
- 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az egyes e-ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről (KEK KH, NISZ és a Magyar Posta)
- 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az e-ügyintézés részletes szabályairól.

A SZEÜSZ e jogszabályok óta (és azóta is) centrális fogalomként szabta meg az elektronikus közigazgatási ügyintézésének. Lehetővé téve a moduláris felépítésű, egységes tartalmú és felületű, azonos színvonalú, technológiailag függetlenségre törekvő, mégis rugalmas ügyintézését. Azonban az EÜSZTV. csupán a kijelölő (84/2012-es) kormányrendeletet hagyta hatályban, a többi rendelkezést

inkorporálta. Így a SZEÜSZ-ök részletszabályait ma már ott, valamint a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletben találhatjuk meg.

Így itt ismerhetjük meg:

- a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásának általános és részletes követelményeit,
- az elektronikus ügyintézés felügyeleti szerveit,
- a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások bejelentését,
- az egyes szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások részletes követelményeit,
- az állam által kötelezően nyújtandó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások körét,
- valamint a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételének feltételeit.

A korábbi (SZEÜSZ) rendeletekkel szemben e törvény már KEÜSZ-ökkel (Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatásokkal) is operál. Míg SZEÜSZ-öket hatóságok, állami szervek és piaci szereplők szolgáltathattak, addig a KEÜSZ-t csak az állam által kijelölt szolgáltatatható nyújthatja.

A SZEÜSZ-ök mint az e-közigazgatás egyre bővülő számú építőkövei, sokféleképpen csoportosíthatók. A szabályozás azonban két felosztás ismertetését teszi szükségessé:

Egyrészt a SZEÜSZ-ök funkcionalitása alapján történő felosztást. Itt megkülönböztethetünk:

- Nyilvántartást szolgáló SZEÜSZ-öket, például összerendelési nyilvántartás, az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása, iratérvényességi nyilvántartás,
- Azonosítási, hitelesítési SZEÜSZ-ök: például elektronikus azonosítási szolgáltatás, központi azonosítási ügynök,
- Dokumentumkezelő, konverziós SZEÜSZ-öket, például papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá,
- Kapcsolattartást szolgáló SZEÜSZ-öket: biztonságos kézbesítési szolgáltatás, központi érkeztetési ügynök,
- Elektronikus fizetést támogató SZEÜSZ-öket, például elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER).

Másrészt központi jellegük alapján, azaz az állam által kötelezően nyújtandó, vagy nem kötelezően nyújtandó jellegük szerint, ami alapján bevezetjük a központi, azaz a Kormány által jogszabályban kijelölt szolgáltató útján történő szolgáltatásokat. A 15 KEÜSZ és rövid tartalmuk ma a következő:

### 3.3.1. Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)<sup>50</sup>

Az ügyfél ügyintézési rendelkezése azt biztosítja, hogy az ügyfél saját kultúrájának, szokásainak megfelelően használjon elektronikus megoldásokat. Az állampolgár – önrendelkezési joga folytán – maga döntheti el, hogy milyen csatornákat, azonosítási módokat, értesítési formákat használ, és azokat hogyan kívánja igénybe venni. Így növekszik az állampolgárok szabadságfoka, kényelme. Az ügyfél tehát rendelkezik az alábbiakról:

- a) Kíván-e elektronikus utat használni? (abban az esetben, ha törvény nem kötelezi erre)
- b) Milyen azonosítási szolgáltatókat, és azok mely szolgáltatásait fogadja el?
- c) A hatóság hová küldje, hol és kinél tárolja, kivel kézbesítse az ügyfélnek szánt üzeneteket?
- d) Meg kívánja-e osztani több hatóság előtt valamely ügyintézésrel kapcsolatos információját?
- e) Kívánja-e dokumentumait titkosítani?
- f)

<sup>50</sup> EÜSZTV. 39. §

- g) Kér-e értesítést adott eljárási cselekményeiről, kötelezettségeiről?
- h) Megbíz-e valamilyen hatóságot, hogy a nála bejelentett adatváltozást (például lakcím) meghatározott hatóságokhoz továbbítsa?

Az ügyintézési rendelkezésben tehető jognyilatkozatok körét – ideértve a fentiekben nem szereplő lehetséges jognyilatkozatok körét – a szolgáltató az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi.<sup>51</sup>

E nyilatkozatok nyilvántartása kizárólagos kormányzati feladat, és meghatározza valamennyi elektronikus ügyintézés az ügyfél vonatkozásában. A nyilvántartás hiteles módon tárolja a rendelkezéseket, és az arra jogosult szervezetek számára megismerhetővé teszi. Első alkalommal (alaprendelkezés) kizárólag személyes megjelenés mellett lehet megtenni az ügyintézési rendelkezést, később már a további azonosítási eljárásokkal is módosítható.

### 3.3.2. Iratérvényességi nyilvántartás<sup>52</sup> (INY)

Az iratérvényességi nyilvántartás az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által készített elektronikus dokumentumok, illetve az elektronikus dokumentumokról készített papíralapú hiteles másolatok tartalmának és hitelességének ellenőrzését biztosító nyilvántartás, amelybe a jogosultaknak betekintést nyújt a szolgáltató, illetve a nyilvántartásba bejegyzést tesz.<sup>53</sup> A szolgáltatás lehetővé teszi az iratok érvényességének ellenőrzését magának az iratnak a tényleges hitelesítési elemekkel való ellátása nélkül. Ezen kívül a tárolt iratjellemzőkre is igazolást tud adni anélkül, hogy a hitelesség igazolását teljesen átvenné. Például úgy képes nyilvántartani közokiratokat, hogy azok eredeti példányának bemutatása feleslegessé válik. Így lehetővé válik a hatóság által kiadmányozott elektronikus dokumentumok, illetve az ezekről készített papíralapú hiteles másolatok tartalmának és hitelességének ellenőrzése. Azokon a területeken, ahol az iratok hitelességének biztosítása valamiért problémás (akár például a hamisítási kockázat miatt), elősegíti a kényelmes felhasználást.

### 3.3.3. Elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER)

Az EFER olyan fizetési és elszámolási rendszer, melyben az ügyfelek a közigazgatással szemben fennálló fizetési kötelezettségeiket bankkártyával és internetes szolgáltatással is teljesíthetik. Célja az online fizetés lehetővé tétele az ügyfelek számára, valamint ennek menedzselése a hatóságok számára. Segítségével a korábbiakhoz képest folyamatosabb, gyorsabb és nyomon követhető a pénz útja. A korábbi offline fizetési formákhoz képest (amikor például az okmányirodából a postára zavarták az ügyfelet a sárga csekkkel) valós idejű tranzakció hajtható végre, amiről a szakrendszer is azonnal értesül. Jelenleg 3 csatornája ismert:

- a) bankkártyás fizetési mód (POS terminál segítségével),
- b) mobilbank szolgáltatás,
- c) netbank szolgáltatás.

Az EFER garanciális eleme, hogy valamennyi tranzakciós lépésről nyugtázó üzenetet küldenek és kapnak a résztvevők, valamint ezek naplózásra is kerülnek. Az ügyfelek számára „ügyösszevonást” is lehetővé tesz, mert egy tranzakcióval akár több ügyintézéshez kötődő fizetési kötelezettség is teljesíthető.

Az EFER ezen felül kiszámítja az utalások után – a szolgáltatásért – felszámított jutalékokat (tranzakciós díjakat) és azokat felosztja a csatlakozott intézmények között.<sup>54</sup>

51 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 92. § (2)

52 EÜSZTV. 40. §

53 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 97. § (1)

54 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 99–111. §



### 3.3.4. Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH)

Azoknak az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás, akik nem rendelkeznek elektronikus aláírással, mégis szükséges elektronikus dokumentumuk hitelesítése. A szolgáltatás keretében a szolgáltató a személyhez rendelésről kiállított igazolást elektronikus dokumentumba vagy az elektronikus dokumentumhoz kapcsolt záradékba foglalja, és azt, a hitelesítendő nyilatkozattal együtt, minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel, valamint minősített időbélyegzővel hitelesíti.<sup>55</sup> Az igazolás tartalmazza az ügyfél nevét, az ügyfél által megjelölt azonosító adatokat, és további azonosító adatokat.

### 3.3.5. Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)

A szolgáltatás keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv javára ellátja a részére elektronikus úton érkezett küldemények átvételével, felbontásával és érkeztetésével kapcsolatos kormányrendeletben meghatározott feladatokat. A szolgáltató a küldemény átvétele, felbontása és érkeztetése során az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv adatfeldolgozójaként jár el.<sup>56</sup>

### 3.3.6. Központi kézbesítési ügynök (KKÜ)

A szolgáltatás keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv javára ellátja az általa kiküldendő elektronikus iratok kézbesítésének előkészítésével, adathordozójának, fajtájának meghatározásával, továbbá a kézbesítés módjával kapcsolatos a kormányrendeletben meghatározott feladatokat.<sup>57</sup> A KKÜ szolgáltatója a szolgáltatás nyújtása során az igénybevevő adatfeldolgozójaként jár el.

### 3.3.7. Az ügyfél időszaki értesítése

Az értesítés egy olyan garanciális elem, mely biztosítja az ügyfélnek, hogy a nevében végzett eljárási cselekmények katalógusát megkapja egy adott időszakra vonatkozóan. Láthatja, hogy nevében ki indított lekérdezést, adatkérést, vagy küldött, illetve kapott iratot. (Apró szépséghibája e szolgáltatásnak, hogy csak azon hatóságokra és KEÜSZ-ökre kérheti az ügyfél, amelyek ezt biztosítják, és a felügyelet részére bejelentették.)

A szolgáltató az elektronikus ügyintézészi, valamint a kormányrendeletben meghatározott ügyintézészi cselekményekről összesítve tájékoztatja időszakonként az ügyfelet az általa meghatározott elektronikus ügyintézészt biztosító szervek tekintetében.<sup>58</sup> Az értesítés legalább 15, legfeljebb 90 napos időszakot ölelhet fel. Az ügyfél a tájékoztatásban kérheti a szervezet megnevezését, az esemény és az időpont meghatározását, illetve ahol ismert, ott az esemény azonosítását és adatait is.

### 3.3.8. Papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá<sup>59</sup>

A konverziós szolgáltatások teremtik meg a papír és elektronikus formák közötti átjárhatóságot.<sup>60</sup> A papíralapú dokumentumról történő digitalizálás során a másolatkészítő biztosítja a papíralapú dokumentum és az elektronikus másolat képi vagy tartalmi megfelelését, és azt, hogy minden – az aláírás

55 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 112. § (1)

56 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 117. §

57 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 118. § (1)

58 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 119–120. §

59 EÜSZTV. 41. §

60 A konverziós szolgáltatások, kézbesítési szolgáltatással párosítva új arculatot (ezáltal új piacot) teremtenek a Magyar Postának. Ennek jelentősége nem csupán a cég megmentésében, hanem a közösségi terek fenntartásában is látszik. (A digitális egyenlőtlenség fokozódásának legnagyobb oka a közösségi terek szűkülése, amiben a postahivatalok csökkenő száma is szerepet játszik.)

vagy bélyegző elhelyezését követően az elektronikus másolaton tett – módosítás érzékelhető legyen.<sup>61</sup> A konverzió során rögzítik a papíralapú dokumentum megnevezését, fizikai méreteit, a másolatkészítő szervezet elnevezését, a másolatkészítés időpontját.

### 3.3.9. Elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása<sup>62</sup>

A konverzió során – ha annak műszaki feltételei adottak – rögzítik az elektronikus dokumentum szöveges és ábrázolt tartalmát, záradékban az eredeti kiadmányozó személy és szerv nevét, az aláírás időpontját, az elektronikus dokumentum azonosítására vonatkozó adatokat, a papíralapú másolat keltezését, a másolatkészítő szerv megnevezését, bélyegzőlenyomatát.

A papíralapú másolat úgy is elkészíthető, hogy a szolgáltató a teljes, hitelesített elektronikus dokumentumot elhelyezi a papíralapú másolaton, az adatok elektronikus leolvashatóságát biztosító kód formájában. A papíralapú másolat e kód alapján hiteles, ha a kód alapján visszaállított eredeti elektronikus dokumentum megegyezik a papíralapú másolattal.<sup>63</sup>

Mindkét konverziós szolgáltatást követően a Kormány által kijelölt szerv által készített okirat bizonyító ereje megegyezik az eredeti okirattal.

### 3.3.10. Központi azonosítási ügynök (KAÜ)

Az azonosítás a jogilag releváns közigazgatási eljárási cselekmények egyik alapfeltétele. A hazai e-ügyintézés vonatkozásában teljes körű azonosításslolgáltatást, egyedi azonosságellenőrzés-szolgáltatást és azonosság-ellenőrző ügynöki szolgáltatást különböztetünk meg. Az itt ismertetett KEÜSZ ez utóbbi csoportba tartozik. A szolgáltatás keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézés biztosító szerv számára elérhetővé teszi a vele együttműködő azonosítási szolgáltatásokat (hazánkban ez tipikusan háromféle: tároló elemet tartalmazó személyazonosító igazolvány útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatás; ügyfélkapu; valamint részleges kódú telefonos azonosítás), ideértve annak lehetőségét, hogy az azonosítandó személy választhassa meg az azonosítási módot, valamint az azonosítandó személy által kiválasztott azonosítási szolgáltatónál a konkrét azonosítás szükség szerinti végrehajtását.<sup>64</sup>

### 3.3.11. Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF)

A SZÜF a jogszabályban kijelölt szolgáltató által nyújtott olyan, az ügyfél által személyre szabható internetes alkalmazás, amely az elektronikusan azonosítóeszközökkel azonosított ügyfél számára egységesen elérhető lehetőséget biztosít az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatok, eljárási cselekmények és egyéb kötelezettségek teljesítésére, az ügyfél által igénybe vehető elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételére. A felhasználók e felületen csoportokba rendezhetik számukra legfontosabb szolgáltatásokat, üzeneteket. A 2018. év második felében a magyarorszag.hu-t leváltó felület a tervek szerint Web-lak néven fut majd, és nyújt hozzáférést az állampolgároknak és vállalkozásoknak.

A SZÜF egyúttal a közigazgatás belső kommunikációját is könnyíti: szabványossá válik a kommunikáció és az adatsere a hivatalok között, egyszerűbb lesz más szervezetek szolgáltatásainak igénybevétele, saját szolgáltatásaik népszerűsítése.<sup>65</sup>

61 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 55. § (1)

62 EÜSZTV. 42. §

63 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 122. § (4)

64 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 127. § (1)

65 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 128. § (1)

### 3.3.12. ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás (ÁBT)

A legtöbb korábban ügyfélkapu alatt működő nyomtatványkitöltő szolgáltatás átkerült ebbe a szabályozási csokorba. Tehát nem véletlenül lett ez a legaprólékosabban szabályozott terület. E szolgáltatási körben meghatározza a jogalkotó, hogy milyen feltételek mellett lehet elektronikus ügyintézés során űrlapokat kitölteni, és azt a hatóságokhoz (ügyfélkapun keresztül történő azonosítással) benyújtani. (Az itt található szabályok legtöbbjét a korábbi kormányhatározatból emelték át, így biztosítva a folyamatos működést.)

Az ÁBT így lett a jogszabályban meghatározott szerv/szolgáltató meghatározott technikai előírásoknak megfelelő elektronikus űrlapok ügyfél általi kitöltését, elektronikus ügyintézését biztosító szervhez való elektronikus azonosítással egybekötött benyújtását biztosító szolgáltatás.<sup>66</sup>

### 3.3.13. Központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)

A központi dokumentumhitelesítési ügynök a szolgáltatás keretében az ügyfél és az elektronikus ügyintézését biztosító szerv számára teszi elérhetővé a dokumentumhitelesítési szolgáltatások használatát. Tevékenységi köre valamely dokumentum hitelesítése (a kiválasztott dokumentumhitelesítéssel), a hitelesített dokumentum biztonságos kézbesítési szolgáltatás útján történő továbbítása a jogszabály által engedett tárhelyre, az igénybevevő által megjelölt adaton vagy dokumentumon elhelyezett elektronikus aláírás vagy bélyegző érvényességének ellenőrzése, valamint az ellenőrzés eredményéről igazolás kiállítása.<sup>67</sup>

### 3.3.14. Általános célú elektronikus kéreleműrlap-szolgáltatás (E-papír)

Az e-Papír szolgáltatás során a szolgáltató biztosítja, hogy az ügyfél az E-ügyintézési tv. 18. § (2) bekezdése szerinti azonosítását követően az elektronikus ügyintézését biztosító szervhez szabad szöveges beadványt terjesszen elő, ha a beadvány elektronikus úton történő előterjesztését a jogszabály nem zárja ki, és erre vonatkozóan jogszabály további formai követelményt nem állapít meg.<sup>68</sup>

### 3.3.15. Összerendelési nyilvántartás<sup>69</sup>

Az összerendelési nyilvántartások lehetővé teszik, hogy a különböző szakhatóságok által generált ügyfél-azonosítók egy felületen elérhetővé, összekapcsolhatóvá váljanak, így gyorsítva az ügyintézését azokban az ügyekben, ahol több szakigazgatási szerv vesz részt.

Az összerendelési nyilvántartás valamennyi természetes személyre, a személyiadat- és lakcím-nyilvántartásban, a központi idegenrendészeti nyilvántartásban, valamint az elektronikus ügyintézését igénybe vevő, külföldön élő természetes személyek személyi nyilvántartásában szereplő valamennyi élő természetes személyre vonatkozóan tartalmaz adatokat a halálukat követő legfeljebb 5 évig.

Miután ezek az adatok rendkívül érzékeny adatok, szigorúan szabályozott az összerendelési nyilvántartást elérők köre. Az összerendelési nyilvántartásból csak előzetesen regisztrált szervezetek számára, kizárólag automatizált interfész útján, a jogosultságuk ellenőrzését követően, a jogosultságuknak megfelelő adatokra vonatkozóan szolgáltatható adat.<sup>70</sup>

66 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 115. §

67 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 132. § (1)

68 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 133. § (1)

69 EÜSZTV. 38. § (1)

70 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 124. § (5)

### 3.4. Az interoperabilitás hazai szabályozása

Ha két rendszert összekapcsolunk, elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a két rendszer együtt tud-e működni, és ha igen, akkor milyen mértékben, milyen szinten. Hogy miért? Azért, mert a rendszerek közötti együttműködés a hatékonyság kulcsa. Az együttműködést tartalmi és formai szempontból vizsgálhatjuk.

Az interoperabilitás tehát az együttműködés feltétele. Az együttműködést pedig a leghatékonyabban a minél magasabb szinten történő együttműködési feltételek rögzítésével, szabványok alkotásával lehet elérni.

Az interoperabilitás kiemelt prioritású terület, hiszen ez garantálja a szabványosságot és az átjárhatóságot mind államon belül, mind a tagállamok adminisztrációi és szolgáltatásai között. Ha nem lennének közös szabványok, az intézmények közötti adatcsere lehetetlen lenne. Az interoperabilitás nagymértékben növeli az állam versenyképességét, mert gyorsabb és átláthatóbb eljárásokat eredményez. Az adatháttér konszolidálását követően az adatok megbízhatósága javul, a jogosultak hozzáférése könnyebbé válik.

Az interoperabilitás szabályozásának aktualitása az EU 2014–2020-as tervezésében kiemelt helyének is köszönhető. Az Egyszerű Állam Program 73. intézkedése és az összerendelési nyilvántartás kialakítása már az interoperabilitás eljárási, szemantikai és technikai végrehajtását hozza gyakorlati közelségbe. Bár az interoperabilitási követelményeket az EU már a '90-es évek eleje óta napirenden tartja (lásd: IDA, IDAabc, ISA programok), e folyamatok csúcsaként jött létre az a 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól (köznyelvi nevén Interoperabilitási Törvény – IoPTv), valamint az ennek végrehajtásáról szóló rendeletek. A törvény megszületése előtt számos minta, irányelv, ajánlás és szabályozási megoldás látott napvilágot, így ezek vitathatatlanul szabták meg a törvény (és a rendeletek) körüli koncepcionális javaslatok halmazát, valamint azok alapelveit.

E rövid életű törvény írta elő először a nyilvántartások elektronikus információs rendszerben (nyilvántartások nyilvántartása) vezetését, azaz a nyilvántartások naprakész kataszterét, mely a törvényben rögzített szempontoknak – igaz, lépcsőzetes hatályosulással – tett eleget. A törvény sarkalatos része az adatok nyilvántartásával és újrafelhasználásával összefüggésben született: így a főszabály szerint adatot csak úgy vehet fel a közigazgatás, ha azt korábbi nyilvántartásból nem tudja elérni. Azaz, ha van olyan közhiteles nyilvántartás, melyből az adat elérhető, úgy azt az eredetileg tartalmazó nyilvántartásból kell átvenni, az ügyféltől nem lehet bekérni (az ügyfél nem hívható fel adatszolgáltatásra vagy adatigazolásra).

A szabályozás alapelvei voltak:

- koherens és jogrendszerhez illeszkedő fogalommeghatározás,
- a nyilvántartások tervezése, kialakítása, vezetése a hivatali igényekre és a rendszerek együttműködési követelményeire tekintettel történjék,
- senki sem kötelezhető olyan adat szolgáltatására, amelyet más nyilvántartás közhitelesen tartalmaz (kivéve az azonosításhoz szükséges adatokat),
- nyílt szabványok preferenciája,
- az adatátvétel és adatszinkronizáció megvalósításához szükséges adatokat közzé kell tenni,
- indokolatlan megkülönböztetés tilalma (adatszolgáltatás vonatkozásában),
- adatok biztonságos tárolása, továbbítása, szolgáltatása,
- az elektronikus út elsődlegessége,
- leghatékonyabb, legolcsóbb, legegyszerűbb hozzáférés és adatszolgáltatás,
- összhang az EU követelményeivel.

Az Interoperabilitási Törvény legfontosabb rendelkezéseit az Eüsztv. (az Elektronikus ügyintézés és a Bizalmi szolgáltatások általános szabályáról szóló 2015. évi CCXXII. törvény) harmadik részébe inkorporálta.

### 3.4.1. Adatkapcsolat – információátadás

A régi-új törvény jelentős hozadéka, hogy az adatforrások és adatkapcsolatok vonatkozásában egyetemes szabályozást hoz. A jogszabály vonatkozó részének hatályba lépése után adatot (átvétel vagy adatszinkronizáció útján) közhiteles nyilvántartásból akár összerendelési SZEÜSZ-szel<sup>71</sup> kell átvenni (ha ez lehetséges). Származtatott adatot, bármilyen átadás, szolgáltatás, adatigazolás, hatósági bizonyítvány vagy más közokirat kiállítását megelőzően, ellenőrizni kell.

Az adatok nyilvántartásában az elsődleges nyilvántartó szerepe és felelőssége felértékelődik. Elsődleges adatot nyilvántartó szerv köteles (folyamatosan vagy időszakonként) adatváltozás esetén adatszinkronizálást elvégezni, adat átvételét köteles kezdeményezni, valamint az adatot nyilvántartó szervezet értesíteni. Ha a nyilvántartó észleli, hogy a származtatott adat nem felel meg a valóságnak, akkor az ezt alátámasztó bizonyíték megjelölésével értesítenie kell az elsődleges adatot nyilvántartó szervezet, valamint ezzel egyidejűleg tájékoztatnia kell az eljárásban érintett felet, hogy adatát csak az elsődleges nyilvántartó tudja módosítani (külön eljárásban).

A szervezeteknek információátadási szabályzatot kell alkotniuk, valamint ezt a szolgáltatás nyújtása előtt legalább 15 nappal közzé kell tenni (és megküldeni az Elektronikus Ügyintézési Felügyelethez), melyben kötelező lesz feltüntetni:

- a szervezet által közhitelesen nyilvántartott adatokat,
- a szervezet által az ügy érdekében meghozott döntéseket,
- a közigazgatási hatóságok által kiadott szakhatósági állásfoglalásokat,
- azon szerződéseket, amelyek tekintetében jogszabály szerződéskötési kötelezettséget ír elő,
- a Kormány által rendeletben meghatározott további információkat,
- a szervezetnél mint elsődleges és másodlagos információforrásnál rendelkezésre álló, imént felsorolt információk körét,
- a szervezet által működtetett automatikus információátadási felület adatait, és azt, hogy az információátadási felület alkalmazásával mely információk átadására, továbbá milyen feltételek mellett kerülhet sor,
- az imént felsorolt információk elektronikus úton történő továbbításának a feltételeit, valamint
- a Kormány által rendeletben meghatározott további kötelező tartalmi elemeket.

### 3.4.2. Az információforrások regisztere, az adat- és iratmegnevezések jegyzéke

Az interoperabilitási törvény új szabályozási tárgya a „nyilvántartások regisztere” volt. Az Eüsztv. viszont már két regisztert rendszeresített. Az „információforrások regiszterét”, valamint az „adat- és iratmegnevezések jegyzékét”. Mindkét regiszter részletszabályait kormányrendelet határozza meg.

Míg az adat- és iratmegnevezések jegyzéke szemantikai átjárhatóságot (azonos adat és iratmegnevezés használatát) biztosítja azzal, hogy a nyilvános és az informatikai együttműködés biztosítása szempontjából jelentőséggel bíró információk körét, valamint azok megnevezését tartalmazza, addig az információforrások regisztere valamennyi nyilvántartás vonatkozásában tartalmazza:

- a nyilvántartás megnevezését,
- a nyilvántartást vezető szerv nevét,

71 Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás

- a nyilvántartott adatok megnevezését, valamint annak megjelölését, hogy az adat kire vagy mire vonatkozik,
- az adatok forrását, származtatási útját (egyezőséget biztosító eljárás megjelölését),
- a nyilvántartást előíró jogszabályi rendelkezést (vagy saját döntést),
- az adat jellegét (közérdekű, közérdekből nyilvános, minősített),
- az adat közhitelességét (elsődlegességét),
- az adat nyilvántartásának időtartamát,
- a bejegyzésre jogosultak megnevezését (feladat- és hatáskörrel),
- az adatszolgáltatásra vagy adattovábbításra jogosultak megjelölését (feltételeit és díját),
- nyilvántartásra és együttműködési képességre vonatkozó (korm. rendeletben meghatározott) adatokat,
- az elsődleges forrásból származó adatok biztonsági mentésének gyakoriságát,
- standardizált automatikus adatelérési felületen történő átadásnál a formátumra vonatkozó adatokat.

Mindebből nyilvános a megnevezés, a vezető szerv, az adatok megnevezése, a jogi háttér, a közhiteles (elsődleges) jelleg. A fenti lista az információátadási szabályzat alapján kiegészítésre szorulhat.

Az adatokat a közadatkereső rendszerben való megjelenítés céljából továbbítja a regisztert kezelő szerv a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős (NGM) miniszter felé.

### 3.4.3. Nyilvántartások felügyelete, felügyeleti vizsgálat

A technológiát szabályozó jogszabályok sok esetben ajánlásokkal operálnak. Ezeknek itt 4 fajtáját különböztetik meg: kötelező, bevezetendő, módosításokkal bevezetendő és mellőzhető ajánlások. (Az első háromhoz csatolható logikailag felügyeleti eljárás.) Mind az ajánlások, mind a felügyeleti vizsgálatok az Elektronikus Ügyintézési Felügyelethez (EÜF) tartoznak.

Az EÜF – az európai uniós és nemzetközi szabványok figyelembevételével – ajánlást ad ki különösen:

- a) a nyilvántartásokban alkalmazott fogalmak szemantikai egységesítésére,
- b) az információátadási formákra, valamint
- c) az információátadási szabályzatra vonatkozóan.

Az EÜF ezen túl:

- vezeti az információforrások regiszterét,
- fogadja az információátadási szabályzat és információátadási megállapodás bejelentését,
- vezeti az adat- és iratmegnevezések jegyzékét,
- műszaki irányelvet fogad el, valamint
- ellátja az együttműködő szervek e törvényben szabályozott tevékenységeinek felügyeletét a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése kivételével.

Az EÜF felügyeleti vizsgálat keretében ellenőrzi, hogy a nyilvántartások és velük összefüggő tevékenységek megfelelnek-e az e törvényben és a végrehajtási rendeleteiben meghatározott követelményeknek. Így ellenőrzi a hozzá bejelentett szabályzatokat, majd – ha azzal egyetért – közzéteszi azokat, és megküldi nyilvántartásba vétel céljából a nyilvántartások regiszterét vezető szervnek.

A Felügyelet „felügyeleti vizsgálat” keretében az információátadási szabályzatban, illetve a változások bejelentését követően vizsgálja, hogy az egységes keretbe foglalt szöveg megfelel-e:

- a törvény és VHR követelményeinek,
- az adat- és iratmegnevezések jegyzékében foglaltaknak,
- a felügyeleti ajánlásokban foglaltaknak.

A vizsgálat indulhat az adatszolgáltatásra kötelezett személy kezdeményezésére (bejelentés alapján), illetve felügyeleti terv alapján átfogó, összevont vizsgálat keretében is végezhető. A vizsgálat eredményéről jelentés készül, mely tartalmazza annak okát, célját, körülményeit, valamint az ahhoz kapcsolódó ajánlást. Ha a Felügyelet a felügyeleti vizsgálat során olyan információ birtokába jut, amely információbiztonsági kockázatot jelenthet, haladéktalanul értesíti az elektronikus információs rendszerek biztonságának felügyeletéért felelős hatóságot.

A vizsgálat szabályai a KET rendelkezései szerint történnek, bár az eljárás nem hatósági, így a vizsgálat alá vont szervezet nem ügyfél. (Ennél fogva jogerő sincs.)

A felügyeleti jelentésben írt ajánlást a nyilvántartást vezető szerv vezetője megvizsgálja, és 60 napon belül tájékoztatja a felügyelet vezetőjét, valamint értesíti az érintetteket. Mulasztás esetén felügyeleti intézkedést kezdeményez. A felügyelet vezetője egy alkalommal, indokolt esetben 60 nappal hosszabbíthatja a vizsgálatot.

Az EÜF a KET szerint adatszolgáltatásra kötelezheti a nyilvántartást vezető szervet a nyilvántartások létrehozásával, vezetésével és a nyilvántartás együttműködési képességével kapcsolatban, megvizsgálja a nyilvántartásokkal összefüggésben felmerült bejelentéseket és javaslatokat, amelyek alapján javaslattal élhet a feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve a jogalkotás kezdeményezésére jogosult szerv vagy személy felé, valamint vizsgálja az információátadási szabályzatokra tett bejelentéseket.

A nyilvántartások felügyeletével és nyilvántartásával kapcsolatos tevékenységéről, valamint az interoperabilitás helyzetéről évente beszámolót tesz közzé.

### **3.5. Információszabadság és Adatvédelem szabályozása (Info tv.)**

Az internettől és intranetektől behálózott információs társadalmak világában a korábban zárt rendszerek egyre inkább nyitottá válnak, és ez a szokatlan helyzet sok buktatót rejt magában. Egy informatikai rendszer összeomlása egyenlő az azt használó intézmény megbénulásával, de még a kisebb rendszerhibák is okozhatnak nagyobb gondokat. Ezért kell gondoskodni az állampolgárok adatainak védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról, egyúttal az állam titkainak védelméről is. Az adatvédelem szabályozásakor általában két szögesen ellentétes elv áll egymással szemben. Egyrészt a polgárok azon jogosítványa, hogy megismerhetik az őket érintő közügyekre vonatkozó információkat, másfelől a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. (A helyzetet csak bonyolítja az internet nyitottsága vagy akár a terrorizmus elleni harc során felhozott állami érdek.)

Azonban – mint ahogy látni fogjuk – az információs szabadságjogok „ikerjogai” az adatalanyok védelme (az információs önrendelkezési jog biztosítása) és a közérdekű információkhoz való hozzáférés biztosítása. Azaz az adatvédelem és az elektronikus információszabadság egyazon érem két oldala, céljaik azonban eltérőek, hiszen az adatvédelem célja az adatalanyok magánéletének (közvetve például az emberi méltósághoz való jognak) zavartalan biztosítása, kiszolgáltatásának csökkentése az önrendelkezés révén (azaz az adatok elérésének, felhasználásának korlátozása), míg az információszabadság célja a hivatali információk teljes transzparenciájának biztosítása (azaz az adatok elérésének nyitása, könnyítése).

Az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat e tárgykörben törvény állapítja meg. Ebből következően a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátait is csak törvényben lehet szabályozni.

### 3.5.1. Az adatvédelem és az elektronikus információszabadság alapelvei

Az állami szabályozás szükségessége többször felmerült, de mivel a nemzeti polgárjogi egyezmények nem bizonyultak elégségesnek a kérdés érdemi szabályozásához, nemzetközi megoldásokra került a sor. A nemzetközi ajánlások közös jellemzője, hogy törekednek az említett határvonalak egyensúlyára, az elvek érvényesülésére a nemzeti törvényhozásban, valamint kiemelik az állami és a magánszektor azonos szabályozását.

Az adatvédelmi szabályozás célja az emberi méltóság védelmének információtechnológiai célú biztosítása, az adatok feletti önrendelkezés biztosításával, a kiszolgáltatottság csökkentésével. Ennek módja az lehet, ha az állampolgár nem tárgya, hanem alanya az adatkezeléseknek, így tudja, hogy ki, hogyan, mikor, meddig és milyen adatot kezel róla.

Erre rímelnek az adatvédelem nemzetközi közös alapelvei, melyek a következők:

- az adatgyűjtés szigorúan specifikált célját meg kell ismertetni az adatszolgáltatóval,
- a specifikálásból eredően meg kell húzni a gyűjtendő adatok határát,
- az adatvédelmi rendszert az adatok meghatározott csoportjához mérten kell felépíteni,
- ismertetni kell az állampolgárral, hogy kik juthatnak hozzá a szolgáltatott adataihoz,
- biztosítani kell, hogy mindenki hozzáférjen a róla szóló adatokhoz, valamint, hogy az esetleges hibák kijavítása megtörténjék,
- meg kell határozni a kizárólag az érintett külön engedélyével tárolható adatszoportokat,
- köteles az adatkezelő az általa tárolt adatok védelmét biztosítani,
- az adatvédelemre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzéséről gondoskodni kell.

A fentiek fényében megadhatjuk az **adatvédelem** definícióját, amely az adatok kezelése során azok meghatározott csoportjára vonatkozó jogszabályi előírások érvényesítése. Ennek részei: az egyén (át) láthatatlanságának védelmét biztosító információs önrendelkezési jog, valamint az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog.

Azaz az elektronikus információszabadság az állam transzparens működésének csak indokolt esetben korlátozható garanciája, a demokratikus és jogállami működés feltétele. Az indokolt eset rávilágít arra, hogy abban a pillanatban, amikor az állam kezeli a magánszemély adatát, ezzel korlátozza önrendelkezését. Az alapjog korlátozása miatt az ilyenkor szokásos alkotmányossági elveknek érvényesülnie kell, azaz a korlátozásnak:

- törvényen alapulónak,
- szükségesnek,
- arányosnak,
- az adatfelvételnek és -kezelésnek tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

A jogalkotó ezekre tekintettel összevonta az adatvédelem és az információszabadság szabályozását, és annak céljait az Alaptörvényben, és a 2011. évi CXII. törvényben deklarálta:

- *„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*
- *(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*



- (3) *A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.*<sup>72</sup>
- *„A törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartásuk.”*<sup>73</sup>

Mindennek közösségi dimenzióját adta meg az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK számú irányelve is, a közzététel információinak további felhasználásáról. (Bár kétségtelen, hogy a szabályozás fő célja a közzététel információinak tagállamonként különböző felhasználásából fakadó versenytorzulások megakadályozása.)

„A közzététel valamennyi, általában rendelkezésre álló – nemcsak politikai, hanem igazságszolgáltatási, közigazgatási vonatkozású – dokumentumának nyilvánosságra hozatala alapvető eszköze a tudáshoz való jog kiterjesztésének, ami a demokrácia egyik alapelve. Ez a célkitűzés minden, akár helyi, országos vagy nemzetközi szintű intézményre vonatkozik.”<sup>74</sup>

E jogot kiterjeszti az uniós állampolgárok vonatkozásában az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaira is. A közzétételt rendelkezésre álló formátumban, nyelven és eszközökön, elektronikusan kell megvalósítani.<sup>75</sup>

### 3.5.2. Az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság tartalma

#### *Az információs önrendelkezési jog alanyai*

Az információs önrendelkezési jog jogosultját az Infotv. „érintett”-ként aposztrofálja. Tartalmát a következőképp adja meg: „bármely meghatározott, személyes adat (név, azonosító jel, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret) alapján azonosított vagy – közvetlenül vagy közvetve (azaz az adatok felhasználásával) – azonosítható természetes személy.”<sup>76</sup> Tehát ha valamilyen – elsősorban az előzőekben megnevezett – adatsorból valakit azonosítani lehet, akkor ő az önrendelkezési jog jogosultjává válik, megilleti a magánszféra jogszabályban meghatározott védelme. Az információs önrendelkezés mint személyiségi jog mindenkiel szemben védendő, így azt az adatkezelőn túl mindenki köteles tiszteletben tartani.

A jogosulttal szemben álló kötelezett oldalán az adatkezelő áll. „Az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja.”<sup>77</sup> Az adatkezelő felelősségi körébe tartozik az adatfeldolgozó, aki szerződéses keretek között látja el az adatok feldolgozását.

#### *Az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság tárgya*

Az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság tárgyaként az Infotv. három adatkört különböztet meg:

- *Személyes adat:* „az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális

72 Alaptörvény, VI. cikk.

73 Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban Infotv.) 1. §

74 2003/98/EK Irányelv, preambulum, (16)

75 2003/98/EK Irányelv, 5. cikk. (1)

76 Infotv. 3. § 1–2.

77 Infotv. 3. § 9.

azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.<sup>78</sup> A személyes adatokon belül a jogalkotó többletgaranciákat kapcsol a különleges (vagy szenzitív, érzékeny) adatokhoz, amelyek vonatkozásában szintén más-más rendelkezésekkel él az alábbi két csoport tekintetében:

- a) „a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat,
  - b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat, amely a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat”.<sup>79</sup>
- *Közérdekű adatok*: Rögzített formában (önállóan vagy valamely dokumentum részeként megjelenő), rögzítési technológiától független adathalmaz: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”<sup>80</sup>
  - *Közérdekből nyilvános adatok*: „Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.”<sup>81</sup>

### *Az információs szabadság tartalma*

Az információs szabadság jogosultja bárki lehet, aki jogosultságának igazolása nélkül (akár közérdekből, akár magánérdekből: pl. személyes adatai kezelésével összefüggésben) tájékozódni szeretne. Kötelezett oldalon az adatkezelő áll, aki (szemben az információs önrendelkezési jog esetében említettekkel) ebben az esetben közérdekű, és közérdekből nyilvános adatokat is kezelhet.

Ahogy az előzőekben írtuk, csak olyan adatok minősülnek közérdekűnek, amelyek állami vagy önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódnak. Az ilyen feladatok ellátására hivatott szervek csak a nyilvánosság előtt végezhetik tevékenységüket.

Közzétételét tekintve hasonló kategória a *közérdekből nyilvános adatok köre*: „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.<sup>82</sup>

Az Infotv. néhány esetet tételesen említ, így közérdekből nyilvános:

- a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata nyilvános,<sup>83</sup>

78 Infotv. 3. § 2.

79 Infotv. 3. § 3–4.

80 Infotv. 3. § 5.

81 Infotv. 26. § (2)

82 Infotv. 3. § 6.

83 Infotv. 26. § (2)

- a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtók kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó adat, feltéve, ha az nem személyes adat (pl. kéménysprő),
- a köztisztviselők, állami vezetők egyes adatai, a nagyobb tartozással rendelkező adózók adatai, vagy épp az egyéni vállalkozókra, cégek tisztségviselőire vonatkozó, törvényben megjelölt adatok.

### 3.5.3. Az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciái a hazai jogrendszerben

Az alábbiakban az információs önrendelkezéssel összefüggő hazai szabályozás garanciális jogintézményeit mutatjuk be.

#### *A jogszerű adatkezelés*

Jogszerű adatkezelés vagy törvény által előírtan vagy az érintett hozzájárulása esetén végezhető. Adatkezelést – mint ahogy a fejezet elején említettük – csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet (a törvény által meghatározott körben) írhat elő. Ezekben az esetekben nem szükséges az adatalany hozzájárulása. Egyéb adatkezelés esetén azonban szükséges az érintett hozzájárulása.

#### *Az adatfeldolgozó és az adatkezelő felelősségének elválasztása*

Garanciális kérdés az adatfeldolgozó és az adatkezelő felelősségének elkülönítése. Az adatfeldolgozó az adatok kezelésének vonatkozásában nem hozhat érdemi döntést, felelőssége az adatok biztonságára, valamint az adatkezelő által neki delegált műveletekre terjed ki. Minden egyéb felelősség – kezdve az utasítások jogszerűségénél – az adatkezelőt terheli.

#### *A különleges adatok kezelése*

A jogalkotó négy esetcsoportot nevesít, amikor különleges adat jogszerűen kezelhető:

1. Az adatalany kifejezett és egyértelmű írásbeli hozzájáruló nyilatkozata.
2. A faji eredetre, nemzetiségi hovatartozásra, politikai véleményre, pártállásra, vallási, világnézeti meggyőződésre, érdekképviselői tagságra, szexuális hovatartozásra vonatkozó szenzitív adatok kezelése jogszerű lehet, ha a „törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli”.
3. Az egészségi állapotra, szenvedélybetegségekre vonatkozó személyes adatok, bűnügyi személyes adatok kezelése közérdeken alapuló célból – kizárólag törvény keretében – elrendelhető.<sup>84</sup>
4. Ha az adatalany hozzájárulásának beszerzése lehetetlen, vagy aránytalan költséggel jár, továbbá az adatkezelés az adatkezelőre (vagy harmadik személyre) vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése, vagy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ez az érdek arányban áll a személyes adatok védelméhez fűződő jog csorbulásával.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Infotv. 5. §

<sup>85</sup> Infotv. 6. §

### *A személyes adatok kezelése*

A különleges adatokra vonatkozó speciális esetszoportok közül az utolsó esetszoport vonatkozik a személyes adatok kezelésére.

### *A tájékoztatási kötelezettség és a tájékozódási jog*

Az elektronikus eljárási szabályok tájékoztatáshoz kapcsolódó szabályainál már említettük ezt a biztosítékot, mely előírja az adatkezelőnek, hogy teljes felvilágosítást adjon az adatkezelés kötelező vagy önkéntes jellegéről, jogszabályi háttéréről, céljáról, az adatkezelés személyi háttéréről, időtartamáról, hasznosítási köréről, későbbi sorsáról. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az adatalany adatkezeléssel összefüggő jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is.<sup>86</sup>

Az adatkezelő a tájékoztatási kérelem benyújtásától számított 30 napon belül köteles a tájékoztatást megadni írásban, közérthető formában. A tájékoztatásért költségterítést is megállapíthat az adatkezelő (főleg akkor, ha a folyó évben már élt az ügyfél a tájékoztatási kérelem lehetőségével.)

A tájékozódási jog korlátozható, ha e jogot törvény, nemzetközi szerződés vagy uniós irányelv korlátozza. Ebben az esetben az adatkezelő a tájékoztatást megtagadja, és ennek okait közli az ügyféllel. Az elutasított kérelmekről pedig évente tájékoztatja a NAIH-ot (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság).

### *A célhoz kötöttség*

Az Infotv. adatkezelési elveinél jelentkezik ez a garancia. „Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.”<sup>87</sup>

Az adatfelvétel tehát mindig valamilyen feladat végrehajtása érdekében történik:

- ha az adatkezelés közérdekű feladat vagy az adatkezelő törvényi kötelezettségének teljesítéséhez szükséges,
- ha az adatkezelés az adatkezelő vagy az adatátvevő harmadik személy hivatalos feladatának gyakorlásához szükséges,
- ha az adatkezelés az érintett létfontosságú érdekeinek védelméhez szükséges,
- ha az adatkezelés az érintett és az adatkezelő között létrejött szerződés teljesítéséhez szükséges,
- ha az adatkezelés az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges,
- ha az adatkezelés társadalmi szervezetek jogszerű működéséhez szükséges.<sup>88</sup>

A személyes adatok cél nélküli halmozása, raktározása egy későbbi esetleges felhasználhatóság érdekében alkotmányellenes.

### *Az adatminőség*

Az adatminőség mint adatkezelési követelmény magában foglalja a pontos, teljes és naprakész adatok igényét, az adatfelvétel tisztességességét, törvényességét (ezen belül szükségességét, arányosságát, alkalmasságát).

86 Infotv. 14–15., 20. §

87 Infotv. 4. § (1)

88 Horváth K. et al (2009): *A közigazgatási informatika alapjai*. Budapest, BCE-KIK. 154.

### *Az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés*

Az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés során az adatalany személyes adatainak elemzéséből von le a számítástechnikai rendszer olyan következtetést, melyre valamilyen jogot és/vagy kötelezettséget alapít. (Például hitelbírálat, KHR-lista). Miután személyes adatokból nyerik, így a végeredménye is személyes adat lesz.

Két esetben teszi lehetővé a jogszabály az ilyen döntéseket:

- valamely szerződés megkötése vagy teljesítése során hozták, feltéve hogy azt az érintett kezdeményezte, vagy
- olyan törvény teszi lehetővé, amely az érintett jogos érdekeit biztosító intézkedéseket is megállapítja.

Mindkét esetben tájékoztatni kell az adatalanyt az alkalmazott módszerről és annak lényegéről, ha ezt kéri, valamint álláspontja kifejtésére is lehetőséget kell biztosítani.<sup>89</sup>

### *Bírósági jogérvényesítés*

Az adatalany a NAIH mellett közvetlenül a bírósághoz is fordulhat, ha jogainak megsértését észleli.

A bíróság soron kívüli eljárásban az adatkezelő jogszerűtlenségét vizsgálja, a bizonyítási terhet is az adatkezelőre alapítja. A bíróság kötelezheti az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, törlésére, az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés megsemmisítésére, az érintett tiltakozási jogának figyelembevételére, a kért adat kiadására, kártérítés megfizetésére.

Az adatkezelő csak vis maior (az adatkezelés körén kívül eső elháríthatatlan ok), valamint a károsult szándékos és súlyosan gondatlan magatartása esetén mentesülhet a felelősség alól.<sup>90</sup>

### **3.5.4. Az információszabadság legfontosabb garanciái**

Az információszabadság szabályozásának területén fontos kérdés, hogy hol kezdődik, és meddig terjed az állam átláthatóságának biztosítása.

#### *Közérdekű adatok nyilvánossága*

Az Infotv. némi redundanciát mutatva először tágan, példálózó jelleggel sorolja fel, hogy milyen adatkörre vonatkozó tájékoztatást kell adnia a közfeladatot ellátó szervnek.

*„A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”<sup>91</sup>*

Később ezt a rendelkezést váltja ki a törvény 1. számú mellékletében.

A közzétételek követelménye, hogy a közérdeklődésre számot tartó adatokat:

- elektronikus úton (digitális formában, honlapon),
- azonosítás és adatigénylés nélkül,
- korlátozásoktól mentesen,

<sup>89</sup> Infotv. 11. §

<sup>90</sup> Infotv. 22. §

<sup>91</sup> Infotv. 32. §

- folyamatosan elérhető módon,
- naprakész (azaz a törvényben meghatározott gyakorisággal frissülő) adatokkal,
- hitelesen és pontosan,
- kinyomtatható, (akár részleteiben is) kimásolható módon,
- díjmentesen<sup>92</sup> kell szolgáltatni.

Közérdekű adat megismerésére (akár a kötelező közzétételi körön kívül) bárki jogosult lehet. Függetlenül attól, hogy az adatigénylő írásban, szóban vagy elektronikus úton adott be kérelmet, a hatóság az igény tudomására jutásától számított 15 napon belül köteles válaszolni. (Jelentős mennyiségű adat esetében a határidőt 15 nappal hosszabbíthatja a hivatal, de ekkor is 8 napon belül erről tájékoztatni kell az igénylőt.)

Az igénylés elutasítása esetén a hatóság 8 napon belül tájékoztatja az ügyfelet, egyúttal az esetet rögzíti, és éves jelentésében megküldi a NAIH-nak. Ekkor az ügyfél bírósági utat vehet igénybe. A bíróság itt is soron kívül jár el, és a bizonyítási teher is megfordul (csak úgy, mint az információs önrendelkezési jog megsértése esetében), azaz az adatkezelő szervnek kell bizonyítania, hogy a kérés megtagadása megalapozott volt. Ennek sikertelensége esetén a bíróság az adatkezelő szervet az igényelt adatok közlésére kötelezheti.

Sikeres igénylés esetén az igénylő papíralapú másolatot is kaphat az igényelt adatokról, ennek költségét azonban az igénylő viseli.

A közérdekű adatok a nemzeti adatvagyon részét képezik, így ezek megosztását számos nemzetközi és hazai norma rögzíti. Ezért született meg a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összességét nyilvántartó közadatkereső rendszer,<sup>93</sup> mely az adatok iránt érdeklődők könnyebb és gyorsabb tájékozódását teszi lehetővé. Ez a törvény hatálya alá tartozó szervek közérdekű adataihoz való, egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és az adatok közötti keresés lehetőségét szabályozza.<sup>94</sup>

Ugyancsak a nemzeti adatvagyon részét (is) képezi, valamint a demokratikus, jogállami működést, jogbiztonságot garantálja a jogszabályok elérhetősége. 2006 elejétől működik a *Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye*, ettől kezdve hatályos a főbb közigazgatási szervek elektronikus közzétételi kötelezettsége, s ugyancsak ekkorra kellett megvalósítani a jogszabálytervezetek és jogszabályok interneten való közzétételét is.

### *Közérdekű személyes adatok és közérdekű üzleti titkok*

Az információs szabadság akár személyes adatokat is nyilvánossá rendelhet. Erre hoz példát a jogszabály: „Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.”<sup>95</sup>

Ezt a feloldást az üzleti titkok meghatározott formáinál is megteszi: „ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”<sup>96</sup>

92 Infotv. 33. §

93 <http://kozadat.hu/kereso/>

94 Infotv. 37/A. § (2)

95 Infotv. 26. § (2)

96 Infotv. 26. § (3)

### *A döntés-előkészítő iratok nyilvánossága*

A döntés-előkészítő iratok nyilvánossága mindig is érzékeny kérdés volt. (A mindenkori kormányzat ezeket az iratokat nem szívesen engedte akár korlátozott nyilvánosság elé is.) Most többnyire korlátozottan terjeszthető kategóriába sorolják ezeket az iratokat. Ennek értelmében a döntések megalapozását szolgáló adatok – főszabály szerint – a keletkezésüktől számított 10 évig nem nyilvánosak, de ez alól a szerv vezetője kivételt adhat.

A 10 éves moratórium ellenére engedékeny a jogszabály, és tágítja a megismerhetőség kereteit: „ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.”<sup>97</sup>

### *Az átláthatóság korlátai: a minősített adatok*

Mindig is voltak olyan adatok, amelyek titokban maradása mellett nagyobb érv szólt, mint nyilvánosságra hozataluk mellett. Ezeket (2010-ig) államtitoknak, szolgálati titoknak és belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adatnak hívták.<sup>98</sup>

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének 2. pontja is deklarálja az információszabadság korlátozásának lehetséges körét. A kötelezettség „törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”<sup>99</sup>

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy amennyiben adott törvény alapján a minősítésre jogosult szerv vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség, illetve ha a törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, környezet- vagy természetvédelmi, bírósági és/vagy közigazgatási eljárási vagy szellemi tulajdonhoz fűződő érdekből minősítette nyilvánít adatokat, akkor ezeket a nyilvánosság elől elzárja, annak megismerését megakadályozza.

2010 áprilisától hatályos a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény, mely az államtitkokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. tv. helyébe lépett. Ez a korábbi minősítési kategóriákat, a minősítés hosszát, a minősített adatok kezelését és szankcióit is megváltoztatta.

A titkosság 4 szintjét különbözteti meg a jogalkotó:

„Amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele

- *rendkívül súlyosan* károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Szigorúan titkos!*”,
- *súlyosan károsítja* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Titkos!*”,
- *károsítja* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Bizalmas!*”,
- *hátrányosan érinti* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Korlátozott terjesztésű!*”<sup>100</sup> minősítési szintet határoz meg.

97 Infotv. 27. § (6)

98 Az azóta már hatályon kívül helyezett, államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény kategóriái

99 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

100 2009. évi CLV. tv. 5. §

Ezeket az adatokat tehát a nyilvánosság korlátozásával (kizárásával) kell kezelni, az alábbi kikötésekkel:

- csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel, és feltétlenül szükséges ideig (szükségesség és arányosság),
- csak azok számára, akiknek a feladatellátásához feltétlenül szükséges (szükséges ismeret elve),
- illetéktelen személyek számára nem megismerhetően (bizalmasság elve),
- csak a jogosult által módosíthatóan vagy megsemmisíthetően (sérthetlenség elve),
- az arra jogosult által szükség szerint elérhetően és felhasználhatóan (rendelkezésre állás elve).<sup>101</sup>

Minősített adatokat kizárólag a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által kiadott engedély (személyi biztonsági tanúsítvány, felhasználói engedély) alapján lehet kezelni, de azt is csak akkor, ha az adat kezelése állami vagy közfeladat ellátásához feltétlenül szükséges.

### 3.5.5. Intézményi háttér: A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)

A NAIH 2012. január 1.-je óta (az Adatvédelmi Ombudsmani Hivatal jogutódjaként)<sup>102</sup> működő autonóm államigazgatási szerv. (Azaz deklaráltan csak a törvényeknek alárendelten, feladatkörében nem utasíthatóan, a többi államigazgatási szervtől elkülönülten, befolyástól mentesen működik.)

Feladata (melyet csak törvény állapíthat meg) elsősorban a magánszféra védelmére összpontosul, azaz a NAIH elsősorban azt vizsgálja, hogy sérül-e az érintettek magánszférája az adatkezelés során.

A hatósági eljárások mellett a NAIH-nál maradt némi ombudsmani típusú vizsgálati lehetőség is, azonban a Hatóság hivatalból nem indíthat vizsgálati típusú eljárást.

Bejelentéssel bárki élhet a NAIH-nál, bemutatja, hogy valahol a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn.<sup>103</sup> Ekkor a NAIH eljárást indít, melynek költségeit megelőlegezi és viseli. A NAIH eljárása nem minősül hatósági eljárásnak, döntéseit csak a bíróságon lehet megtámadni (bár bírságot is magába foglaló hatósági jogkörrel is rendelkezik).

## 3.6. Az információbiztonság szabályozása (Ibtv)

Minél több adatot teszünk hozzáférhetővé a kibertérben, annál nagyobb és sürgetőbb feladat ezek védelme (tekintettel az információs hadviselés egyre gyakoribb anomáliáira). Stratégiai kérdés, hogy a nemzeti vagyoni részét képező nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az ezt kezelő információs rendszerek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonságát megőrizzük. Ennek során az adatok és információs rendszerek sértetlenségének és rendelkezésre állásának zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelmének biztosítása kiemelt közigazgatási feladat valamennyi intézmény számára.

A 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (IBTv) 2013. július 1.-je óta határozza meg közel 5000 közigazgatási intézmény információbiztonságának főszabályait.

A jogszabály célja a közintézmények elektronikus információs rendszereinek (az általuk kezelt adatokkal kockázatarányos) védelme, illetve a potenciális biztonsági események megelőzése, észlelése, reagálása, valamint a már bekövetkezett incidensek kezelése. Célja ezen felül az elektronikus információs rendszerek védelmi képességének szinten tartása, és lehetőség szerinti folyamatos javítása.

101 2009. évi CLV. Tv. 2. §

102 A változtatás indoklása szerint hatóságként lényegesen hatékonyabban tud működni az intézmény.

103 Infotv. 52. § (1)



A törvény hatálya alá tartozik minden olyan közigazgatási szervezet, amely az állam- és az önkormányzatok számára adatkezelést végez, a nemzeti adatvagyon feldolgozója vagy kritikus információs infrastruktúra (CIIP) üzemeltetője.

A törvény 2. §-a külön nevesíti is a címzetteket, így a jogszabály hatálya kiterjed:

- a központi államigazgatási szervekre, a Kormány és a kormánybizottságok kivételével,
- a Köztársasági Elnöki Hivatalra,
- az Országgyűlés Hivatalára,
- az Alkotmánybíróság Hivatalára,
- az Országos Bírósági Hivatalra és a bíróságokra,
- az ügyészségekre,
- az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalára,
- az Állami Számvevőszékre,
- a Magyar Nemzeti Bankra,
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokra,
- a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testületének hivatalaira, a hatósági igazgatási társulásokra,
- a Magyar Honvédségre.
- A fentiekben kívül e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni:
- a fentiekben meghatározott szervek számára adatkezelést végzők,
- a jogszabályban meghatározott, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozóit,

az európai létfontosságú rendszerelemmé és a nemzeti létfontosságú rendszerelemmé törvény alapján kijelölt rendszerelemek elektronikus információs rendszereinek védelmére.

A jogszabály két fő feladatot rótt a célzottakra:

1. Ki kell jelölni és regisztrálni a hatóságnál (Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság, NEIH) az **elektronikus információs rendszerek biztonságáért felelős személyt**. E személy lesz felelős a szervezetnél előforduló valamennyi, az elektronikus információs rendszerek védelméhez kapcsolódó feladat ellátásáért. (Ilyen személy csak az lehet, aki felsőfokú végzettséggel rendelkezik és elvégezte a Nemzeti Közszerződési Egyetem által szervezett 2 féléves elektronikus információbiztonsági vezetőképzést és megkapta az oklevelét, vagy felsőfokú végzettséggel és információbiztonság területén szerzett 5 év igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik, vagy felsőfokú végzettséggel rendelkezik és van legalább egy, a fentiekben felsorolt nemzetközi képesítése.)
2. El kell készíteni a szervezet **Informatikai Biztonsági Szabályzatát**. Ennek részeként:
  - a) **El kell készíteni a szervezet biztonsági szintbe sorolását.** (A biztonsági osztályba sorolás alkalmával – az érintett elektronikus információs rendszer vagy az általa kezelt adat bizalmosságának, sértetlenségének vagy rendelkezésre állásának kockázata alapján – 1-től 5-ig számozott fokozatot kell alkalmazni, a számozás emelkedésével párhuzamosan szigorodó védelmi előírásokkal együtt.) A biztonsági osztályba sorolást legalább háromévenként vagy szükség esetén, soron kívül, dokumentált módon felül kell vizsgálni.
  - b) Abban az esetben, ha a szervezet nem éri el a törvényben meghatározott biztonsági szintet, akkor ennek elérésére el kell készíteni a szervezet biztonsági szintjének megfelelő informatikai biztonsági irányítási rendszer kialakítására vonatkozó cselekvési tervet.
  - c) El kell végezni a szervezet elektronikus információs rendszereiben kezelt **adatok biztonsági osztályba sorolását**.

- d) Amennyiben a szervezet információs rendszereiben kezelt adatok biztonsági osztálya nem éri el a törvényben meghatározott szintet, úgy cselekvési tervet kell készíteni az elektronikus információs rendszerek biztonsági osztályba sorolásának megfelelően az adott biztonsági osztály eléréséhez.

A biztonsági osztályba soroláshoz a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet határozza meg a szempontokat. A lehetséges káresemény mértéke alapján (jelentéktelen / csekély / közepes / nagy / kiemelkedő) sorolják be a szervezetet. Az irányadónál magasabb szintet megállapíthat a szervezet vezetője, alacsonyabbat azonban csak kivételes esetben, indoklással állapíthat meg.

### 3.6.1. Az IBTv. őre, a NEIH

A felsorolt feladatok végrehajtását a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság (NEIH) ellenőrzi, melynek feladat- és hatáskörét a 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról, állapítja meg.

A NEIH főbb hatósági feladatai:

- Nyilvántartja és ellenőrzi az osztályba sorolás és a biztonsági szint megállapítását, valamint a szintekre vonatkozó követelmények teljesítését az adott szervezetnél.
- Kockázatelemzést végez a szervezettel és annak információs rendszerével kapcsolatban.
- Nyilvántartja és kivizsgálja a biztonsági eseményekkel kapcsolatos bejelentéseket.
- Javaslatot tesz az ágazati kijelölő hatóság részére a nemzeti létfontosságú rendszerem kijelölésére.
- Engedélyezi egyes hazai szervezeteknek, hogy elektronikus információs rendszereiket Magyarország területén kívül üzemeltessék, illetve azokban külföldön végezzenek adatelemzést (az EU tagállamaiban).
- Elrendeli a feltárt, vagy megismert biztonsági hiányosságok elhárítását és ezt ellenőrzi.
- Az előírások be nem tartása esetén a Hatóság – a törvény 16. § (3) bekezdése szerint – a következő szankciókkal élhet:
  - hatósági felszólítás,
  - a szervezetet felügyelő szerv bevonása a követelmények teljesítése érdekében,
  - információbiztonsági felügyelő kirendelése.

A NEIH továbbá sérülékenységvizsgálat végzésére, végeztetésére is kötelezheti a szervezetet. A vizsgálatok eredményét a vizsgálatot végző szerv vagy gazdálkodó szervezet a hatóság és az érintett szervezet részére a vizsgálatok befejezését követően haladéktalanul megküldi. Az érintett szervezet a feltárt hiányosságokról, a sérülékenységek megszüntetésére vonatkozó intézkedési tervről a vizsgálatok lezárását követően tájékoztatja az érintett hatóságot.

## 4. JOGSZABÁLYTÁR

- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32006L0123> (2017.03.01.)
- eIDAS rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács 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). Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0910> (2017.03.01.)
- NIS irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1148 irányelve a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32016L1148> (2017.03.01.)
- GDPR rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
- Directorate General for Communications Networks, Content and Technology: eGovernment Benchmark. Insight report 2016. Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly> (2017.03.01.)
- COM (2005) 518. A Bizottság közleménye a törvényhozás adminisztratív költségeinek értékelésére vonatkozó közös EU-módszerről – 2005. október 21. Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/HU/1-2005-518-HU-F1-1.Pdf> (2017.03.01.)
- COM (2005) 535 final: Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment. Brussels, 2005. 10. 25. – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának – A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: a szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló stratégiáról. Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/HU/1-2005-535-HU-F1-1.Pdf> (2017.03.01.)
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól – X. fejezet
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről
- 484/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács, valamint a Kiberbiztonsági Fórum és a kiberbiztonsági ágazati munkacsoportok létrehozásával, működtetésével kapcsolatos szabályokról, feladat- és hatáskörükről
- 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről
- 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról



## 5. IRODALOMJEGYZÉK

- Balázs István (2000): A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar Közigazgatás* 50. évf. 7. sz. 385–390.
- Bogóné dr. Jehoda Rozália (2010): *EU harmonizáció az e-közigazgatás területén* (előadás). E-közigazgatás 2010. konferencia, IIR, Bp., 2010. november 30.
- Balogh Zsolt György (1998): *Jogi informatika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Budai Balázs Benjámin (2012): *A koreguláció és a dereguláció szerepe a jogban és a közigazgatásban*. Pro Publico Bono, II. Támop Speciál. [www.propublicobono.hu](http://www.propublicobono.hu)
- Budai Balázs Benjámin (2017): *A közigazgatás újragondolása – Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Budai Balázs Benjámin (2014): *Az e-közigazgatás elmélete* (második, átdolgozott kiadás). Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Budai Balázs Benjámin (2011): *Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására*. Pro Publico Bono, I. Támop Speciál. [www.propublicobono.hu](http://www.propublicobono.hu)
- Budai Balázs Benjámin – Szentkirályi-Holota Szabolcs (2005): *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*. Budapest, EgovA.
- Digital Agenda: *Commission outlines action plan to boost Europe's prosperity and well-being*, IP/10/581, Brussels, 2010. 05.19., <http://europa.eu>, valamint MEMO/10/199 és MEMO/10/200
- Európai Bizottság: *Jobb szabályozás – dióhéjban*, Luxemburg, 2006., valamint [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm)
- Gajdusчек, György (1998): A bürokrácia jelentései. In Horváth M. Tamás szerk.: *Közigazgatás szorítóban*. Budapest, Unió.
- Gáspár Mátyás szerk. (2011): *Mindenki Fontos! – A helyi közösségi önkormányzás esélyei, és a közmenedzsment új irányai*. Budafok-Tétény Önkormányzata.
- Gáspár Mátyás (2007): *Közigazgatási Közönségszolgálat, E-government tanulmányok*. Budapest, XIII. E-government Alapítvány.
- Gérol Katalin (2004): Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában. *Információs Társadalom* IV. évf. 2. sz. 60–79.
- Horváth Katalin et al (2009): *A közigazgatási informatika alapjai*. Budapest, BCE-KIK. 154.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- I2010 High Level Group: *Benchmarking Digital Europa 2011–2015 a conceptual framework*, (2009. 10.27.) Forrás: [http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/benchmarking/benchmarking\\_digital\\_europe\\_2011-2015.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf) (2016. 11. 02.)
- Lőrincz László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2. évf. 1. sz. 105–125.
- Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. *Magyar közigazgatás*, 55. évf. 8. sz. 449–453.
- Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzati Központ (2005), *Az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete*, Budapest.
- Molnár Szilárd (2002): A digitális megosztottság értelmezési kerete. *Információs Társadalom*, 2. évf. 4. sz. 82–101.
- Neelie Kroes: *I'm a fighter, not a bureaucrat – new digital priorities in 2013-14*: Forrás: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/kroes/en/blog.html](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kroes/en/blog.html) (2017. 06. 07.)

- Oakley, Ed – Krug Doug (1991): *Enlightened leadership: Getting to the Heart of Change*. First Fireside Edition, New York.
- Osborne, David – Hutchinson, Peter (2004): *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, Basic Books.
- Ramsey, Todd (2004): *On demand government – continuing the e-government Journey*. Lewisville, IBM Press. Magyar kiadás: Ramsey, Todd (2006): *A szolgáltató állam*. Budapest, Századvég.
- Verebics János: *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása, vezetői összefoglaló*. Kézirat.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és Társadalom*. Budapest, KJK.
- Z. Karvalics László (2008): *Úton a digitális kori kormányzás felé*. Budapest, Demos Magyarország.
- Z. Karvalics László (2014): Az információs társadalomszemlélet hatása a közpolitikai gondolkodásra. In Nemeslaki András szerk.: *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, NKE. 45–68.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest,  
Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó  
ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5764-03-5 (PDF)

ISBN 978-615-5764-04-2 (EPUB)

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

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**