

Cserny Ákos
egyetemi docens
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Alkotmányjogi Tanszék

Nemeslaki András
egyetemi tanár
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Technológia és Innováció Kutatóközpont

Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon

Kutatási irányok és fejlesztési javaslatok az e-demokrácia kiterjesztésére

I. Alapvetés

Tanulmányunk egy kutatási keretrendszert mutat be az e-szavazás területének elemzésére, annak vizsgálatára, hogy miként támogathatja az összetett infokommunikációs technológiai innováció a társadalmi bizalom építését, a politikai kohézió megteremtését nemzeti szinten. Érvelésünk középpontjában az a megfigyelés áll, hogy az állampolgárság határon belüli és kívüli dimenziói elmosódóban vannak, és ezt kombinálva az állampolgárok nemzetközi mobilitásával egyre nagyobb igény figyelhető meg olyan szavazási folyamatok és rendszerek bevezetésére, amelyek innovatív formában támogatják a nemzeti választásokat. Öt karakterisztikus kutatási irányt javaslunk a magyarországi e-szavazás fejlesztésére néhány empirikus adat, megfigyelés, illetve fontos koncepció áttekintése alapján. Reményeink szerint e multidiszciplináris kutatási program megvalósításával érdemi hozzájárulást tudunk adni az e-demokrácia általános kérdéseihez.

Először a „virtuális állampolgárság” intézményét definiálva javaslunk vizsgálatokat a külföldi magyarok szavazási folyamatának támogatására. Másodszor azt gondoljuk, hogy az e-szavazással kapcsolatos elképzelések összekapcsolhatók azzal az integrált kiberbiztonsági koncepcióval, amit törvénybe iktatva fogadott el az Országgyűlés, alkalmas keretet teremtve ezáltal az intézményi bizalom, különösen az elektronikus rendszerekkel kapcsolatos alkalmazások technikai megalapozása vonatkozásában. Harmadszor, azt az érvrendszert mutatjuk be, hogy az e-kormányzat általános fejlesztése folyamatosan növeli az állampolgárok technológiabefogadási készségeit és hajlandóságát, ami elősegítheti az e-szavazás társadalmi elfogadását is. Negyedik területként néhány új szociológiai kutatás eredményeként a magyar fiatalok között végzett demokratikus intézményekkel kapcsolatos bizalmi helyzet problémáit mutatjuk meg. Ez alapján egy konstruktivista megközelítést javaslunk a bizalom megerősítésére, különösen építve ebben a korszerű infokommunikációs technológiai lehetőségek kihasználására. Végül ötödik kutatási irányként kiemeljük az e-szavazási rendszerek K+F projektfejlesztését kontrollált, és fokozatosan kiterjesztett választási környezetbe történő integrálással.

Magyarország nincs az e-szavazás kezdeményezőinek frontvonalában, sőt az ún. „e-participation” innovációk terén sem végez jelentős kutatás-fejlesztési projekteket. Az e-kormányzati újítások az infokommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT) alkalmazásának ún. integratív stratégiájára fókuszálnak,¹ amelyek az ügyviteli folyamatok és szolgáltatások hatékonyságát, az interoperabilitást, portálfejlesztéseket, illetve az utóbbi években a kormányablakok működésének támogatását helyezik a középpontba.² Az IKT-alkalmazások azon területei, amelyek a kormányzás dimenziójában támogatják a közigazgatás működését nincsenek napirenden, ezért tanulmányunk fő célkitűzése annak alátámasztása, hogy miért kellene ezen változtatni.

Kiindulópontunk az a lehetőség, amit a 2014–2020 új programozási ciklus jelent az uniós források felhasználásában, azokra a prioritásokra fókuszálva, amelyek a kormányzati reformokat támogatják e területen az EU-ban, és néhány speciális vonatkozásban Magyarország esetében. E vonatkozásban célunk az e-demokrácia, illetve e-szavazás általános elméletének továbbfejlesztése is, amely lehetővé teszi a gátló és motiváló faktorok kiegészítését, illetve kiterjesztését.

2. Az e-szavazás koncepcionális háttere

Az e-szavazás alatt a legáltalánosabban azokat a szavazási folyamatokat értjük, amelyek során infokommunikációs technológiákat (rendszereket, eszközöket, hálózatokat stb.) használunk. Annak ellenére, hogy az e-szavazásnak többféle, egymástól lényegesen eltérő válfaja van, a legjelentősebb megkülönböztetést az elektronikus szavazógéppel támogatott szavazás (electronic machine voting – eMV), illetve az elektronikus távszavazás (electronic distance voting – eDV) között tehetjük. Az eMV koncepció azt a műszaki megoldást jelenti, amikor a szavazás helyszínén egy IKT-eszköz kerül telepítésre, amely lehetővé teszi a szavazatok rögzítését és számlálását. Az eDV ezen túllépve olyan infokommunikációs rendszer használatát jelenti, amely használatával a szavazók regisztrációja, voksainak leadása és a szavazatok – különböző fizikai helyeken való – összeszámlálása is lehetséges. Ez esetben a szavazók olyan általános technológiákat is használhatnak, mint pl. az interaktív televízió, telefon, SMS-szolgáltatások, illetve az internet.³

¹ BANNISTER, Frank–CONNOLLY, Regina: *Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far*, Information Polity, 2012/3–4, 211–226.

² ARANYOSSY Márta, FEKÓ Adrienn, NEMESLAKI András: *The Quest for Success of e-Government: What Structure and Allocation of IT Spending Tells Us*, 22nd. Annual NISPAcee Conference, Budapest, 2014. May 22–24., 1–13.

³ SVENSSON, Jörgen–LEENES, Roland: *E-voting in Europe: Divergent democratic practice*, Information Polity, 2003/1–2, 3–15.

Cikkünk nézőpontjából az e-szavazás koncepcióját a technológia és társadalom komplex kapcsolatában értelmezzük.⁴ Ez azért lényeges, mert az e-szavazási rendszerek nemcsak technológiai elemekből állnak, hanem olyan struktúrák, amelyek az IKT és a társadalom egymást kölcsönösen formáló interakciói során kristályosodnak ki. Ahhoz, hogy értelmezzük és megértsük, hogyan jön létre IKT által gerjesztett innováció, általános elvként a technológiai dualitás fogalmának fontosságát hangsúlyozzuk.⁵ Orlikowski a fogalom bevezetésekor olyan érvrendszert épített fel, amely megmutatta, hogy az információs rendszerek kialakulása során legalább annyira jellemző az IKT szociológiai rendszereket formáló hatása, mint amennyire a szociológiai rendszerek behatárolják az IKT fejlesztését és alkalmazását. Továbbhaladva ezen a gondolatmeneten, arra a következtetésre juthatunk, hogy ezen komplex társadalom-technológiai innovációknak a gazdasági,⁶ és tágabban értelmezett társadalmi értéke⁷ is attól függ, hogy mennyire sikeresen működik ez a dualitás; azaz hogyan strukturálódnak az IKT segítségével intézményesülő új szocio-technikai rendszerek.⁸

Az e-szavazási rendszereknek szilárd és stabil biztonságra és megbízhatóságra kell épülniük, de ezen túlmenően tükrözniük kell, hogy a szavazás intézménye alapvetően társadalmi folyamat. Jól illusztrálja ezt az a kutatás, amely szerint a közösségi hálókön olyan ismerősökről posztolt üzenetek, akik a parlamenti választásokon szavaztak, több mint 340 000 további embert vittek el szavazni.⁹ Ugyanez a tanulmány hangsúlyozta, hogy a társadalmi stimulus általában is pozitív hatással van a döntések minőségére.

Prosser és Krimmer olyan e-szavazás vizsgálatára vonatkozó általános keretrendszert vezetett be, amely a technológiai dualitás koncepcióját operationalizálja, és a témakört a politika, a jog, a technológia és a társadalom metszetébe helyezi.¹⁰

⁴ LEE, Allan: *Thinking about Social Theory and Philosophy for Information Systems = Social Theory and Philosophy for Information Systems*, eds. MINGERS, John–WILLCOCKS, Leslie, John Wiley & Sons, Chichester, 2004, 1–26.

⁵ ORLIKOWSKI, Wanda: *The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations*, *Organization Science*, 1992/3, 398–427.

⁶ BRYNJOLFSSON, Erik–SAUNDERS, Adam: *Wired for Innovation: How Information Technology is Reshaping the Economy*, MIT Press, Cambridge, 2010.

⁷ BANNISTER, Frank–REMENYI, Dan: *The Societal Value of ICT – First Steps Towards an Evaluation Framework*, *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 2003/2, 197–206.

⁸ BANNISTER–CONNOLLY: *i. m.*; LIPS, Miriam: *E-Government is dead: Long live Public Administration 2.0.*, *Information Polity*, 2012/3–4, 239–250.

⁹ VLACHOKYRIAKOS, Vasilis–DUNPHY, Paul–TAYLOR, Nick–COMBER, Rob–OLIVIER, Patrick: *Unpicking the desing space of e-voting for Participation = CeDEM 13 – Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government (2nd edition)*, eds. PRAYCEK, Peter–EDELMANN, Noella, Danube University Krems, Austria, 2013, 357–362.

¹⁰ PROSSER, Alexander–KRIMMER, Robert: *The dimensions of electronic voting = Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society*, eds. PROSSER, Alexander–KRIMMER, Robert, GI and OCG, 2004, 21–28.

A politika vonatkozásában felhívják a figyelmet a kormányzati rendszer jellegére, a választások módjára és gyakoriságára (beleértve a statisztika- és jelentéskészítés szerkezetét, valamint a választások folyamatát), illetve az e-szavazással kapcsolatos hivatalos álláspont jelentőségére. E terület nem csupán a politikai álláspont, a politikaalkotás folyamatának vizsgálatát jelenti, hanem kiemelt figyelemmel kezeli a választással megbízott hivatalos szervezet pozícióját is (Magyarország esetében ez a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Nemzeti Választási Iroda). A szakterület egyik legelismertebb kutatója, Chrisanthi Avgerou e vonatkozásban a brazíliai e-szavazási kísérletek alapján azt hangsúlyozza, hogy az e-szavazás körében zajló politikai erőfeszítéseknek a demokratikus választásokkal kapcsolatos bizalomépítést kell szolgálniuk.¹¹ Krimmerhez és Prosserhez hasonlóan ő is – a Brazíliában végzett kutatás alapján – a választások szervezésével, lebonyolításáért megbízott szervezet kiemelkedő szerepét hangsúlyozza.

A második terület a jogi környezet, amely az országos, önkormányzati és egyéb szavazások kereteit rögzítve lényegében a kormányzat, illetve tágabb értelemben a társadalom demokratikus választásokhoz viszonyuló attitűdjét meghatározza. Ennek középpontjában természetesen a választási törvények állnak, de nem szabad megfeledkeznünk az egyéb jogi eszközökről sem (így a végrehajtási rendeletekről, a bíróságok és az Alkotmánybíróság határozatairól, illetve a választási szervek döntéseiről), amelyek irányt mutatnak, és meghatározzák az intézmények és állampolgárok részvételének módját, illetve a modernizáció és innováció intézményi kereteit.

Prosserék harmadik e-szavazást meghatározó területe a technológiai dimenzió, amelyik azt sugallja, hogy egy adott ország e-szavazással kapcsolatos általános technológiai képességének jó indikátora és meghatározója a közszolgálati IKT használatban elért tapasztalat, illetve eredmény. Olyan szolgáltatásokra hivatkoznak, mint pl. az e-azonosító kártyák bevezetése, az elektronikus aláírás használatának fejlettsége, a telekommunikációs hálózatok minősége és megbízhatósága.¹² Fontos vizsgálandó technológiaterülethez tartozó kérdések a hozzáférhetőség, az ár és a minőségi színvonal a már működő e-közigazgatási alkalmazások és szolgáltatások vonatkozásában is. Avgerou brazil eredményei is kapcsolódnak ehhez a dimenzióhoz, amennyiben az állampolgárok attitűdjét befolyásolják az e-közszolgálati rendszerek használatában szerzett tapasztalatok.¹³ Mindez pedig át is vezet minket az e-szavazás negyedik területéhez.

Az e-szavazás bevezetésének negyedik kulcsterülete az, hogy a kapcsolódó társadalmi tényezőket milyen mértékben sikerül integrálni, megszólítani, vagy

¹¹ AVGEROU, Chrisanthi: *Explaining Trust in IT-Mediated Elections: A Case Study of E-Voting in Brazil*, Journal of the Association for Information Systems, 2013/8, 420–451.

¹² *Uo.*

¹³ AVGEROU: *i. m.*

egyik másik nézőpontból: mennyire akadályozóak bizonyos társadalmi intézmények az IKT-használat választási folyamatokba történő befogadására. Az IKT-befogadás egy adott társadalomban számos területen látszik, legyen az e-kereskedelem, e-közszolgálat vagy akár személyes IKT-használat, penetráció. A társadalmi struktúrákba való mélyfúrással pedig még jobban megérthetjük az e-szavazás elfogadásának vagy visszautasításának aspektusait (itt pl. Prosserék a politikai folyamatokban való részvételi szándéokra, a postai szavazásokon való részvételi arányra, illetve egyáltalán az általánosan vett választási részvételi hajlandóságra gondolnak). E gondolatsor végén eljutunk a választási, a választást bonyolító intézmények iránti bizalomhoz, végső soron a képviseleti demokráciához való viszonyhoz, amely szinte mindegyik vizsgált területet magában foglalja.

A következő részekben vizsgálati keretet használva megmutatjuk, hogy Magyarországon az e-szavazás egyelőre inkább sok kockázattal övezett ígéretes potenciál, mintsem a közeljövő elterjedt realitása. Ugyanakkor jelezzük, hogy már eddig is történtek tapogatózó elemzések az e-szavazási technológiák hazai bevezetésére, és néhány sikeres tapasztalat, illetve K+F kísérletek megvizsgálására.¹⁴ Például a hivatkozott kétnapos szakmai workshop a legfejlettebb észt rendszert, a német, a francia, a portugál, de még a számunkra közelebbi romániai kezdeményezéseket is áttekintette. A szeminárium eredményei, néhány empirikus adat és egy-két sajátos magyar jogi keret segítségével azt szeretnénk megmutatni, hogy a fiktív jövő közelebb hozható, amennyiben egy olyan szisztematikus kutatási programot építünk fel, amely a gyakorlati eredmények megvalósítását, egyúttal a szakterület elméleti fejlesztését is lehetővé teszi egy-két vonatkozásban.

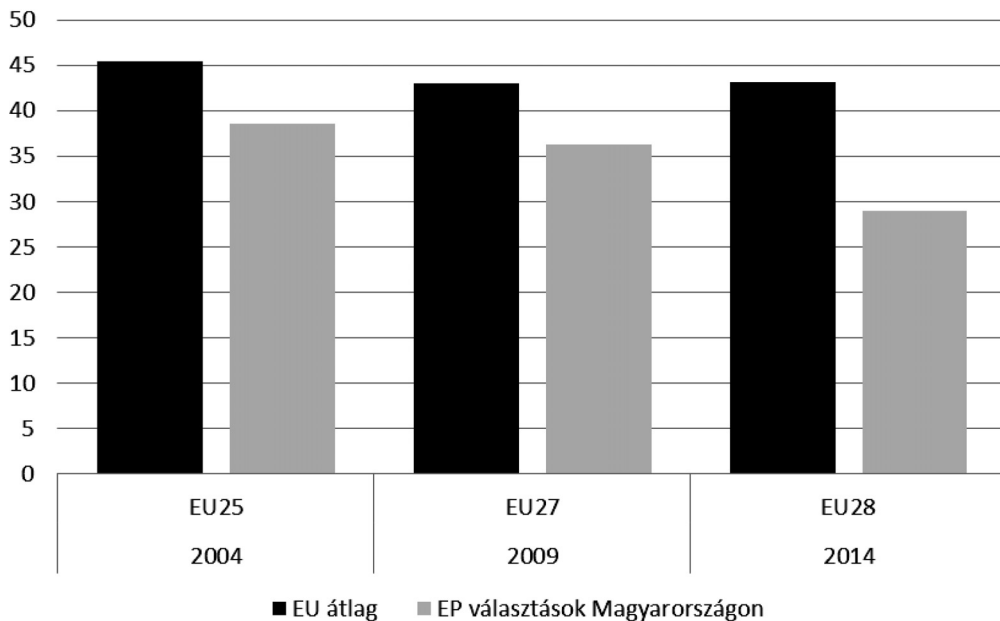
3. A nemzeti egység erősítése virtuális térben az e-szavazás segítségével

A javasolt kutatási programunk első tartománya a szavazási szándék értékelése és javítása két sajátságos virtuális magyar területen. Az első az uniós polgárságból adódó helyzet és lehetőség, illetve ennek hatásai az e-szavazásra, a másik pedig a határon kívüli magyar állampolgárok esetében a távszavazás erősítése.

¹⁴ *Korszerű szavazási technológiák – Nemzetközi áttekintés: Összefoglaló a 2007. november 14–15-én „Korszerű szavazási technológiák 2007 – Jelen és jövő” témakörben megrendezett nemzetközi konferenciáról*, szerk. ZUBOR András, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium – Országos Választási Iroda, Budapest, 2008.

3.1. A szavazási szándék kérdése: az EP- és az országgyűlési képviseléválasztás tapasztalatai

Az 1. ábrán összefoglaltuk az EP-választásokon történő részvétel adatait, az uniós átlagot összehasonlítva Magyarországgal. A számokat 2004-től ábrázoljuk, amikor a Magyarországot is érintő legnagyobb bővítés történt. Míg 1979-ben, az első EU-9 tagállamos választásoknál 62% volt a szavazók aránya, 2004-re a 45%-os szintre jutott (EU-25). Az ábrán láthatjuk, hogy amíg az uniós átlag nagyjából stabilizálódott a 41–42%-os környéken, addig Magyarországon az EP-választásokon való részvétel folyamatosan csökkenő trendet mutat, csak négy ország található mögöttünk e tekintetben a 2014. évi adatok alapján: Horvátország – 25,2%, Lengyelország – 23%, Csehország – 18% és Szlovákia – 13%.



*1. ábra. Az EP-választásokon való részvétel
Az EU-átlag összehasonlítása a magyar eredményekkel*

Komoly viták zajlanak arról, hogy ez a trend folytatódik-e. Az Európai Bizottságtól megrendelt Eurobarometer kutatás mindenesetre azt mutatja, hogy a 15–30 éves korosztály 64%-a szándékozik szavazni, de mindössze 28%-a biztos ebben, a többiek csak bizonyos valószínűséggel.¹⁵

¹⁵ Eurobarometer – One Year To Go To The 2014 European Elections: Analytical Overview (EB/EP 79.5), Brussels, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit, 2013.

Az eredmények magyarázatával kapcsolatosan a szakértők ki szokták hangsúlyozni, hogy a fiatalabb generációk általában kevésbé szavaznak, mint szüleik, és kevésbé is elégedettek az európai szintű politika működésével. Ezzel szemben empirikusan az látszik, hogy a 30 év alatti fiatalok relatíve nagyobb aránya jelez részvételi szándékot, mint az idősebb korosztályok, ezért Brüsszel szerint nagyobb beleszólást kívánnak abba, hogyan működjön az EU. Magyarországon ugyanakkor a fiatalok 57%-a válaszolta, hogy egyáltalán mutat valamilyen érdeklődést az uniós választások iránt, közülük pedig 22% mondta magát biztos szavazónak. Annak a 43%-nak, amely nem vesz részt EP-választásokon 15%-a hangsúlyozta ezt teljes bizonyossággal, szemben a 11%-os uniós átlaggal.

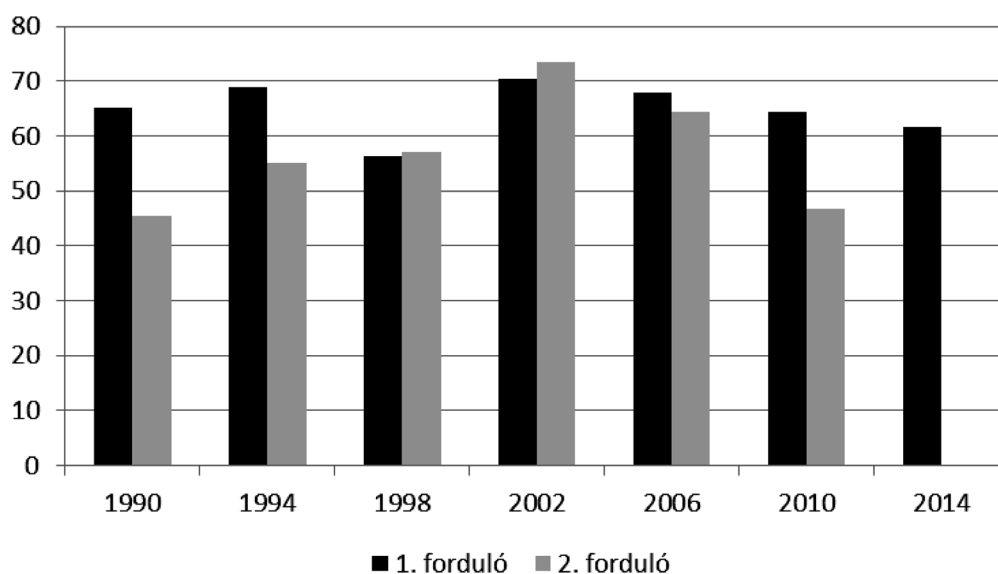
A távolmaradást jelző szavazók 67%-a Magyarországon azzal érvelt, hogy szavazatuk úgysem számítana, amelyik arány nagyjából hasonló a 64%-os EU-átlaghoz. Tovább finomítva a képet, Magyarországon 56%-ot egyáltalán nem érdekel a politika (EU-átlag: 47%), 48% pedig nem érzi magát felkészültnek ilyen jellegű felelős döntés meghozatalához (EU-átlag: 61%). Bár ez álságosnak hangzó kifogás is lehetne, a válaszok bizonyos mértékű komolyságát az jelzi, hogy arra a tesztkérdésre, hogy „Igaz-e az, hogy az EP-képviselőket közvetlenül választják meg az állampolgárok?” 56%-ban válaszoltak helyesen a magyarok, szemben a 47%-os uniós átlaggal.¹⁶

Mivelhogy az EP-választások célját és tétjét tekintve az állampolgárok meglehetősen távol érzik mindennapi problémáiktól, hazánkban immár hagyományosan alacsony részvétel mellett zajlanak a voksolások. Ezzel szemben, a szavazási szándék és a demokratikus részvétel iránti bizalom sokkal relevánsabb a nemzeti parlamenti képviselőválasztások esetében. Magyarország vonatkozásában 1990 óta beszélhetünk demokratikus választásokról, amelyek részvételi arányait a 2. ábrán mutatjuk be.

2014-ig Magyarországon kétfordulós választási rendszer volt, amelyet a második Orbán-kormány alakított egyfordulóssá; ezért 2014-ben csak egy oszlop jelzi a 2014. április 6-i választási részvételt. Ezen adatot összehasonlítva a megelőző választások első fordulós adataival azt láthatjuk, hogy az utolsó négy választás esetében folyamatos csökkenés figyelhető meg. Ugyanakkor, ha a 2014. évi eredményeket a második (mint a választási végeredményt eldöntő) forduló adataival vetjük össze, akkor magasabb részvételt tapasztalunk. Érdemes itt utalni arra, hogy a választások történetében a második fordulónak háromszor volt komoly jelentősége a parlamenti többség eldöntésében – 1998, 2002 és 2006 esetében –, ennél fogva mindhárom évben a második forduló részvételi arány nagyon közel volt az elsőhöz. Amikor azonban az első forduló egyértelműen döntött a parlamenti arányokról és a kormányalakításról (pl. 2010), a magyar választók nem éltek az urnák-

¹⁶ *Uo.*

nál való második megjelenés lehetőségével. Mindazonáltal fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az országgyűlési képviselőválasztások legérdektelenebb második fordulója (1990 vagy 2010) is jóval magasabb részvételi arányt hozott a magyar választópolgárok körében, mint a legmagasabb részvételi EP-választás (2004).



2. ábra. Részvételi arány a magyar parlamenti választásokon

3.2. Az e-szavazásban rejlő speciális lehetőség: a távoli szavazás, mint a külföldi magyarok szavazása

A kutatási, különösen az alkalmazott kutatás-fejlesztési keretrendszerünk kidolgozásánál kiemelkedő lehetőséget látunk az e-szavazási képesség kiépítésében a határon túl élő magyar állampolgárok vonatkozásában, a távsvavazás, illetve postai szavazás továbbfejlesztése által. A jelenleg alkalmazott technológia a külföldön élő állampolgárok választási részvételére a postai úton történő szavazás, illetve a külképviseleteken, konzulátusokon való személyes megjelenés. E szavazási formáknak a kidolgozott, biztonságos és transzparens IKT támogatása komoly hajtóerőt jelenthet az e-szavazás meghonosítása felé.

A nemzeti választási politika iránya a határon kívül élő állampolgárok választásokba való minél intenzívebb bevonása két szempontból jelentős az innováció oldaláról. Először is mivel kb. 5 millió magyar él a határokon kívül – 50%-ban a környező országokban – a számukra biztosított transzparens, nem diszkriminatív és mind jogilag, mind műszakilag kifogástalanul működő szavazási technológia kimondottan fontos. Másodsorban, az ilyen irányú poli-

tikai stratégia a határokon belüli részvételi „szkepticizmust” is átalakíthatja, elsősorban azok körében akik fogékonyak az innovációra és a folyamatok modernizálására.

Kiindulásként az 1. táblázatban a 2014. évi parlamenti választások eredményét foglaljuk össze kiemelve a postai szavazás nagyságrendjét és jelentőségét. Az 127 633 érvényes szavazat a határon belüli, illetve személyesen leadott szavazatok 2,7%-át teszi ki. Ez utóbbiak egy része külképviseleteken került leadásra. A postai szavazatok 95%-ban a Fidesz–KDNP koalíciót támogatták, és a mandátumeloszlások alapján a 2014–2018 közötti időszakra kétharmados többség megalakítását tették lehetővé.

1. táblázat. A 2014. évi parlamenti választások eredménye – külön jelezve a postai szavazás relevanciáját

| Pártok | „Hagyományos” | | Levél | | Összes | |
|-----------------------|---------------|--------|----------|--------|-----------|--------|
| | szavazat | % | szavazat | % | szavazat | % |
| Fidesz–KDNP | 2 142 142 | 43,55% | 122 638 | 95,49% | 2 264 780 | 44,87% |
| MSZP–EGYÜTT–DK–PM–MLP | 1 289 311 | 26,21% | 1 495 | 1,16% | 1 290 806 | 25,57% |
| JOBBIK | 1 017 550 | 20,69% | 2 926 | 2,28% | 1 020 476 | 20,22% |
| LMP | 268 840 | 5,47% | 574 | 0,45% | 269 414 | 5,34% |
| Összes | 4 717 843 | | 127 633 | | 4 845 476 | |

Még érdekesebb képet kapunk a külhoniak szavazásáról, ha a Nemzeti Választási Irodához érkezett több mint 158 000 postai szavazatot megvizsgáljuk. Összevetve ugyanis ezt a nagyjából 128 000 érvényes szavazattal azt látjuk, hogy csaknem 30 000 magyar szavazó – közel 20%-a az összes postán szavazónak – küldött érvénytelen szavazatot, vagy elrontotta a postai szavazás menetét valahol. A határon túli érvényesen regisztrált szavazók száma a 2014. évi országgyűlési választásokat megelőzően csaknem 194 000 fő volt a világ különböző országaiban, ennek megfelelően a „hibaarány” nem túl ígéretes a jövőre nézve. Ugyanakkor ennek javítására kívánatos lehet a „szavazóbarátabb”, innovatívabb, megbízhatóbb szavazási módszerek tesztelése, illetve szűkebb körű kipróbálása – miért ne legyen az éppen az e-szavazás?¹⁷

¹⁷ CSERNY Ákos: *Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről = Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 39.

A távszavazás természetesen nemcsak magyar kérdés. Ha részletesen megvizsgáljuk az ezzel kapcsolatos releváns adatokat, akkor más országok esetében is komoly lehetőségek mutatkoznak e téren. A 2. táblázatban öt olyan uniós ország adatait összesítettük, amelyek hazánkhoz hasonlóan a jelentős számú külföldön élő állampolgár miatti egyenlő és korlátozás-, illetve feltételmentes szavazati jogot biztosító „gondoskodó anyaország” modellhez tartoznak. A „virtuális állampolgárság” választásokkal kapcsolatos kutatások kiterjesztésében való jelentőségét jól tükrözi, hogy néhány országban már léteznek publikált adatok e-szavazás tesztelésével kapcsolatban (Franciaország és Portugália), illetve két másikban közöltek kutatási kezdeményezéseket e területen (Olaszország és Románia).

2. táblázat. Táv- vagy határon túli szavazás néhány EU-országban¹⁸

| Ország | Lakosság (millió fő) | Külhoniak (millió fő) | A külhoniak által megválasztott képviselők | Szavazási mód | E-szavazás |
|---------------|-------------------------|--------------------------|---|------------------|----------------|
| Franciaország | 66 | 2,5 | 12 szenátor, 11 képviselő | levél | tesztelt |
| Portugália | 10,5 | 5 | 4 képviselő | levél | tesztelt |
| Olaszország | 61 | 4,2 | 6 szenátor, 12 képviselő | levél | kutatási fázis |
| Horvátország | 4,3 | 1,7 | 3 képviselő | személyes | – |
| Románia | 23 | 4,2 | 2 szenátor, 4 képviselő | személyes | kutatási fázis |
| Magyarország | 10 | 5 | országos listára szavaznak | levél | – |

Ebbe az irányba megcélzott mélyebb kutatásokkal komoly lépéseket tehetünk az e-szavazás tesztelésében, a politikai vonatkozások feltárásában, illetve a különböző érdekhordozók álláspontjainak megismerésében.

4. A biztonság, illetve biztonság tudatosság megteremtése: az e-szavazás alapja

Az e-szavazással kapcsolatos technológiai dimenziók kulcsa, a sikeres alkalmazás alapvető feltétele: az információbiztonság. Mindez magában foglalja a szavazatok kódolásának kriptográfiai megoldásait, az adatok továbbításának biz-

¹⁸ CSERNY: *i. m.*, 33–37.

tonságos megoldását, a szavazók azonosításának titkosítását és sok egyéb adatfeldolgozási részletet, amelyek a szavazók, választási intézmények és a politikai pártok bizalmát fenntartják a választási eljárásban. Az ezzel kapcsolatos kutatási terület – amelyet második irányként meghatároztunk – azon jelenség feltárása, hogy az információbiztonsági kérdések rendszerszintűvé váltak az IKT közigazgatásban való elterjedésével, és jelentősen befolyásolják a kormányok működését, valamint az ezzel kapcsolatos jogi kereteket. Az elektronikus adatok védelme, a kritikus infrastruktúrák támadásokkal kapcsolatos ellenálló képessége, és a tág értelemben vett biztonság tudatosság világszintű probléma lett.

Kutatási keretrendszerünknek erre a területre javasolt kiterjesztésével azt az érvrendszert építjük fel, hogy az e-szavazási képesség kifejlesztése az információbiztonság multidiszciplináris megközelítésével is megalapozható, különösen a közsférában megkezdődött átfogó szemléletű elektronikus információbiztonsági szemlélet alapján, amelyet a 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (a továbbiakban: Ibtv.) foglal össze. Magyarországon e törvényi keret, illetve a mögötte levő IKT-szemlélet az e-szavazás fontos hajtóereje lehet, legalábbis annak kísérleti bevezetése szempontjából.

Minél fejlettebb e-kormányzati szolgáltatásaink vannak, minél több tevékenység zajlik a „kibertérben”, annál kitettebbek vagyunk az ezzel kapcsolatos magas kockázatoknak: az egyes rendszerek elleni vagy akár a teljes infrastruktúrát érintő támadásoknak. Ezek egy része ún. konvencionális bűnözés lehet, más részük pedig az újszerű kiberbűnözés kategóriájába tartozik. Ebben a vonatkozásban maga a „kibertér” fogalom azt a komplex hálózati kapcsolatrendszert takarja, ami az egyének, intézmények és az IKT-rendszerek, a közösségi hálózatok között húzódnak meg, szemben a korábbiakban használt „számítógépes hálózat” fogalommal, amely ennél lényegesen szűkebb, technikai területre fókuszál. Benjamin Netanyahu ezzel kapcsolatban a következőket fogalmazta meg: „*Terrorizmus alatt olyan tudatosan és szisztematikusan végrehajtott gyilkosságokat, maradandó sérülés okozásokat, és általános fenyegetéseket értünk, amelyeknek politikai célzatú félelemkeltés az oka*”.¹⁹ Az USA-ban az FBI a „kiberterrorizmust” úgy definiálja mint, „*előre eltervezett, politikai szempontból motivált támadás az információfeldolgozás, a számítógépes rendszerek, programok és adatkezelés folyamata ellen, amelyek zavarokat okoznak a nem harci jellegű célpontokban, szervezetekben, illetve titkosított műveletekben*”.²⁰

Krasznay és Török összefoglalása alapján az egyes kormányoknak a következő „kibertámadások” ellen kell védelmet, illetve válaszlépési eljárásokat kidolgozniuk:²¹

¹⁹ NETANYAHU, Benjamin: *Harc a terrorizmus ellen*, Alexandra, Budapest, 1995, 20.

²⁰ TIEFENBRUN, Susan: *A semiotic approach to a legal definition of terrorism*, ILSA J. Int'l & Comp (L), 2002, 371.

²¹ KRASZNAY Csaba, TÖRÖK Szilárd: *Hungary's Cyber Defense Readiness from the Perspective of International Recommendations*, Hadmérnök, 2014/1, 209–216.

- *Kiberbűnözés* alatt azt a szervezett bűnözést értjük, ami kihasználja a kibertér lehetőségeit. E tevékenységek általában összekapcsolódnak egyéb kiberfenyegetettségekkel is. A kiberbűnözés következményeinek igen negatív hatásai lehetnek a közintézmények és közalkalmazottak működésére.
- *Kiberterrorizmus*: a kiberterroristák/hackerek tevékenysége általában közintézményeket vagy figyelem központjában levő szervezeteket céloz meg. A kiberterroristák és a hackerek lényegében ugyanazt az eszközkészletet használják, ezért alapvetően a velük szemben való védekezéshez is ugyanazok az intézkedések és megoldások szükségesek.
- *Kiberkémkedés*: azzal a folyamattal párhuzamosan, hogy egyre több információt dolgozunk fel és közvetítünk online, a különböző szolgálatok fókuszja is egyre inkább a kibertér felé fordult. Mára minden kormányszatnak számolnia kell e fenyegetéssel, és adatait meg kell védenie a kiszivárogtatásokkal szemben.
- *Kiberhadviselés*: a kibertér a XXI. században a legújabb csatatérnek minősül, ahol a közigazgatási IKT a fenyegetések egyik fő célpontja. Különösen a speciális helyzetekben kell a kormányzati szervezetek kiemelt figyelmet fordítaniuk ezen új típusú „programkódokkal vívott harcászatra”.

2012 óta Magyarország élenjáróan és szisztematikusan fejleszti stratégiáját, kodifikációs rendszerét és tudatosságnövelő akcióit a kiberbiztonság területén, és erre a technikai és jogi alapra építve meg tudja erősíteni a bizalmat további e-kormányzati projektekkel, köztük akár az e-szavazás tesztelésével kapcsolatban is.²²

Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat rögzíti Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely kiemeli az elektronikus információrendszerek biztonságát, a kritikus nemzeti infrastruktúrák védelmét és a megfelelő szintű kibervédelem kifejlesztését. E rendeletbe foglalt Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a Kormány jóváhagyta Magyarország Nemzeti Kibervédelmi Stratégiáját is, amelytől egyenes út vezetett Magyarország információbiztonsági törvényének 2013. április 15-i elfogadásához, kiemelkedő mérföldkövet állítva a kiberbiztonság jogi kereteinek megteremtésében.

A törvény hatása sokkal szerteágazóbb annál, mint amilyenek első látásra tűnik, mivel az adatfeldolgozó szervezeteket nemzeti adatvagyon körébe tartozónak tekinti, illetve magában foglalja az európai és a nemzeti kritikus infrastruktúra elemeit. A rendelkezések a központi és helyi kormányzati szervezeteken túl, kiterjednek a közszolgáltatókra, pénzügyi szervezetekre, elektronikus kommunikációs szolgáltatókra, sok esetben magáncégekre is. A törvény az információbiztonsággal kapcsolatban az ún. CIA-alapháromszög elemeit foglalja

²² SZÁDECZKY Tamás: *Information Security – Strategy, codification and awareness = Driven Public Service Innovation*, ed. NEMESLAKI András, ICT Publisher of the National University of Public Service, Budapest, 2014. 99–11.

magában: az integritást, a bizalmasság megőrzését és a hozzáférhetőség biztosítását az elektronikus adatokkal és információval kapcsolatban.

Az Ibtv. az információrendszerek integritásának, hozzáférhetőségének biztosítását mint zárt, teljes körű, konzisztens módú meghatározását írja elő, arányos mértékben azokkal a kockázatokkal, amelyek az elektronikus rendszereket és komponenseiket fenyegetik.

A kockázatokkal arányos elektronikus információ- és adatvédelem kialakításához a törvény az egyes rendszerek ún. kockázati osztályokba való besorolását írja elő. A besorolás a biztonsági szint, az integritás mértéke, illetve a rendelkezésre álló rendszertulajdonságok alapján 1-től 5-ig értékelt skálán történik, ahol az 5-ös jelenti a legmagasabb biztonsági szintet.

- 1. szint: egy szervezet sem tartozik ide, ahol lényegében nincs semmilyen biztonsági követelmény;
- 2. szint: Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, helyi és nemzetiségi önkormányzatok, hatósági igazgatási társulások;
- 3. szint: központi államigazgatási szervek, Országos Bírósági Hivatal, bíróságok, ügyészségek, Állami Számvevőszék, Magyar Nemzeti Bank, fővárosi és megyei kormányhivatalok;
- 4. szint: Magyar Honvédség;
- 5. szint: jogszabályban meghatározott, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozói, az európai és nemzeti létfontosságú, törvény által kijelölt rendszerek.

Az Ibtv. alapján e szervezetek vezetőinek ki kell jelölni elektronikus információbiztonsági igazgatókat, akik feladatuk kapják az információrendszerek védelmének megszervezését, amely tulajdonképpen megegyezik az üzleti világban ismert információbiztonsági vezető (chief information security officer – CISO) feladataival. A törvény létrehozta a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóságot, és a biztonsági események adatainak műszaki vizsgálatába és a sérülékenység-vizsgálatba a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet is bevonta.

A törvényi szabályozás, illetve a hozzá kapcsolódó információbiztonsági szervezés és végrehajtás olyan keretet ad az e-szavazási rendszerek kialakításának és tesztelésének, amelyek szemléletükben is bizalomerősítők, és a műszaki fejlesztések irányainak is előremutató lehetőségeket biztosítanak.

5. Az e-kormányzati szolgáltatások helyzete: az e-részvételtől az e-szavazásig

Az e-szavazás megalapozásának harmadik területe, javasolt kutatási stratégiánk harmadik iránya abból indul ki, hogy az e-szavazással kapcsolatos képességek egy adott országban erőteljesen összefüggnek és korlátozottak a

3/A. táblázat. A közszolgálati IKT és e-kormányzat befogadásának összehasonlítása Magyarország és a határon túli szavazás szempontjából jelentős országok vonatkozásában²³

| Ország | Regisztrált külföldi szavazók | E-Government helyezés | | E-Government Index | | E-Participation Index | |
|-------------------|-------------------------------------|--------------------------|-----|-----------------------|----------|--------------------------|----------|
| Magyarország | | 39 | | 0,66374 | | 0,45098 | |
| 1 Románia | 103 654 | 64 | -25 | 0,56315 | -0,10059 | 0,47058 | 0,0196 |
| 2 Szerbia | 29 410 | 69 | -30 | 0,54715 | -0,11659 | 0,41176 | -0,03922 |
| 3 Horvátország | 244 | 47 | -8 | 0,62817 | -0,03557 | 0,33333 | -0,11765 |
| 4 Ausztria | NA | 20 | 19 | 0,79124 | 0,1275 | 0,62745 | 0,17647 |
| 5 Szlovákia | NA | 51 | -12 | 0,61478 | -0,04896 | 0,62745 | 0,17647 |
| 6 Szlovénia | NA | 41 | -2 | 0,65054 | -0,0132 | 0,39215 | -0,05883 |
| 7 Ukrajna | NA | 87 | -48 | 0,50316 | -0,16058 | 0,43137 | -0,01961 |
| 8 Németország | 2 361 | 21 | 18 | 0,78640 | 0,12266 | 0,70588 | 0,2549 |
| 9 USA | 1 152 | 7 | 32 | 0,87483 | 0,21109 | 0,92156 | 0,47058 |
| 10 Kanada | 832 | 11 | 28 | 0,84177 | 0,17803 | 0,82352 | 0,37254 |
| 11 Svájc | 655 | 30 | 9 | 0,72670 | 0,06296 | 0,37254 | -0,07844 |
| 12 Nagy-Britannia | 647 | 8 | 31 | 0,86948 | 0,20574 | 0,96078 | 0,50980 |
| 13 Ausztrália | 573 | 2 | 37 | 0,91034 | 0,24660 | 0,94117 | 0,49019 |
| 14 Svédország | 414 | 14 | 25 | 0,82250 | 0,15876 | 0,60784 | 0,15686 |
| 15 Franciaország | 291 | 4 | 35 | 0,89384 | 0,23010 | 0,96078 | 0,5098 |
| 16 Olaszország | 250 | 23 | 16 | 0,75930 | 0,09556 | 0,78431 | 0,33333 |
| 17 Hollandia | 157 | 5 | 34 | 0,88966 | 0,22592 | 1,00000 | 0,54902 |
| 18 Izrael | 141 | 17 | 22 | 0,81615 | 0,15241 | 0,86274 | 0,41176 |
| 19 Belgium | 133 | 25 | 14 | 0,75638 | 0,09264 | 0,62745 | 0,17647 |
| 20 Spanyolország | 133 | 12 | 27 | 0,84098 | 0,17724 | 0,78431 | 0,33333 |

közszolgálatban használt tágan vett IKT-beruházások eredményeivel és tapasztalataival.²⁴

Az IKT-befogadás magyarországi megítéléséhez, illetve azon országokkal való összehasonlításhoz, ahol a távszavazás jelentős lehet, összegyűjtünk néhány aktuális és releváns adatot a 3/A. és a 3/B. táblázatban az e-kormányzat használatáról és fejlettségéről. A táblázatban szereplő első nyolc ország Magyarországgal szomszédos, és a regisztrált választók száma alapján állított

²³ UNPAN – *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future we Want*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014.

²⁴ PROSSER-KRIMMER: *i. m.*; AVGEROU: *i. m.*

3/B. táblázat. A közszolgálati IKT és e-kormányzat befogadásának összehasonlítása Magyarországon és a határon túli szavazás szempontjából jelentős országok vonatkozásában²⁵

| Ország | Online Service Index | | Human Capital Index | | Telecom. Infrastructure Index | |
|-------------------|----------------------|-----------|---------------------|----------|-------------------------------|-----------|
| Magyarország | 0,55905 | | 0,8668 | | 0,56536 | |
| 1 Románia | 0,44094 | - 0,11811 | 0,81 | - 0,0568 | 0,43854 | - 0,12682 |
| 2 Szerbia | 0,3937 | - 0,16535 | 0,7796 | - 0,0872 | 0,46814 | - 0,09722 |
| 3 Horvátország | 0,46456 | - 0,09449 | 0,7928 | - 0,0740 | 0,62711 | 0,06175 |
| 4 Ausztria | 0,74803 | 0,18898 | 0,8660 | - 0,0008 | 0,75972 | 0,19436 |
| 5 Szlovákia | 0,48818 | - 0,07087 | 0,8265 | - 0,0403 | 0,52963 | - 0,03573 |
| 6 Szlovénia | 0,42519 | - 0,13386 | 0,9072 | 0,0404 | 0,61925 | 0,05389 |
| 7 Ukrajna | 0,26771 | - 0,29134 | 0,8616 | - 0,0052 | 0,38016 | - 0,1852 |
| 8 Németország | 0,66929 | 0,11024 | 0,8862 | 0,0194 | 0,80377 | 0,23841 |
| 9 USA | 0,94488 | 0,38583 | 0,939 | 0,0722 | 0,74059 | 0,17523 |
| 10 Kanada | 0,91338 | 0,35433 | 0,8952 | 0,0284 | 0,71676 | 0,1514 |
| 11 Svájc | 0,50393 | - 0,05512 | 0,8562 | - 0,0106 | 0,81992 | 0,25456 |
| 12 Nagy-Britannia | 0,89763 | 0,33858 | 0,8574 | - 0,0094 | 0,85340 | 0,28804 |
| 13 Ausztrália | 0,92913 | 0,37008 | 0,9978 | 0,1310 | 0,80405 | 0,23869 |
| 14 Svédország | 0,70078 | 0,14173 | 0,8802 | 0,0134 | 0,88656 | 0,3212 |
| 15 Franciaország | 1,00000 | 0,44095 | 0,8812 | 0,0144 | 0,80029 | 0,23493 |
| 16 Olaszország | 0,74803 | 0,18898 | 0,8552 | - 0,0116 | 0,67473 | 0,10937 |
| 17 Hollandia | 0,92913 | 0,37008 | 0,9224 | 0,0556 | 0,81751 | 0,25215 |
| 18 Izrael | 0,87401 | 0,31496 | 0,8545 | - 0,0123 | 0,71998 | 0,15462 |
| 19 Belgium | 0,67716 | 0,11811 | 0,8932 | 0,0264 | 0,69880 | 0,13344 |
| 20 Spanyolország | 0,94488 | 0,38583 | 0,9152 | 0,0484 | 0,66288 | 0,09752 |

tuk őket rangsorba. Az elemzéssel azt kívántuk érzékeltetni, hogy a választópolgárok e-kormányzattal kapcsolatos magatartása és viselkedése életkörüzetük által meghatározott, azaz valószínűsíthetően pozitívabb befogadást várhatunk a magasabban rangsorolt országokban élő szavazóktól. Megfigyelhetjük, hogy hazánk rangsorban elfoglalt helye – Ausztriát kivéve – mindegyik szomszédjánál jobb, ugyanakkor jelentős a különbség az uniós, illetőleg nem uniós országok összehasonlítása terén, ami potenciálisan igen eltérő e-szavazáshoz való viszonyulást jelenthet. Még diverzifikáltabb a kép, ha az e-részvé-

²⁵ UNPAN – United Nations E-Government Survey 2014.

teli indexeket hasonlítjuk össze, amelyek az állampolgárok online platformokon való véleménynyilvánítási hajlandóságát és viselkedését mutatják.

Romániában, ahol a legtöbb regisztrált magyar szavazó él, az e-kormányzati szolgáltatások némileg Magyarország mögött vannak, ugyanakkor az e-részvételi index kis mértékben jobb, mint hazánkban, jelezve azt, hogy az állampolgárok szívesebben vesznek részt online platformokon. A technológiai infrastruktúra indexeket összehasonlítva azt látjuk, hogy az ezek közötti különbségek nem jelentősek a kelet-közép-európai régióban, és a fejlődést tekintve gyorsan fognak egymáshoz és az uniós átlaghoz felzárkózni. A technikai különbségek megszűnését az EU kohéziós és strukturális alapjai is elősegítik az IKT-iparágak aktív beruházásai és fejlesztései mellett.

Ahhoz, hogy még jobban megértsük a kormányzás átláthatóságának állampolgárok általi megítélését, a 4. táblázatban további adatokat foglaltunk össze az „e-kormányzati összehasonlító kutatásból”, amelyek az egyes országok szolgáltatásokkal, közintézményekkel, illetve személyes adatokkal kapcsolatos eredményeit mutatják.²⁶ A tizenkilenc közigazgatási szolgáltatást összehasonlító jelentés ezek használatáról azt tükrözi, hogy a magyar adatok 41%-kal maradnak az uniós átlag alatt, a harminckét rangsorolt hely közül Magyarország a 30. helyen áll. Azoknak az aránya, akik bíznak és rendszeresen használnak e-kormányzati szolgáltatásokat 6%-kal alacsonyabb az EU-tagok átlagánál (32%), miközben azoknak az aránya akik a hagyományos ügyintézészt preferálják 11%-kal magasabb az uniós átlagnál (38%).

A táblázatból az is látszik, hogy a legtöbb olyan országban, ahol magyar távszavazók élnek a kormányzati átláthatóság megítélése alacsonyabb, mint az uniós átlagban, ezért az e-szavazásban való előrelépéshez a bizalom megerősítése kulcskérdés. Például Romániában, amely a legjelentősebb ország a magyar külföldi szavazókat tekintve, 6 pontos értéket látunk a szolgáltatások átláthatóságának és 0-t a személyes adatok hasonló megítélésének kérdésében, amíg az uniós átlag 41 és 43 a kérdéses átláthatósági mérőszámok esetében. Más országokban – mint pl. Ausztriában, Belgiumban vagy Spanyolországban – ezzel szemben az átláthatóság és a bizalom magasabb értékelése az e-szavazással kapcsolatos kísérletekkel összefüggésben is potenciális lehetőséget jelenthet az ott élő magyar szavazók választási kedvének előmozdítására.

²⁶ *European Commission: Public Services Online 'Digital by default, or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – 2012 Benchmark*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

4. táblázat. Kormányzati átláthatóság a felhasználói nézőpontból azokban az országokban, amelyek jelentősek a határon túli távszavazás vonatkozásában²⁷

| | Ország | Regisztrált külhoni szavazók | Szolgáltatások | Állami szervek | Személyes adatok |
|----|----------------|------------------------------------|----------------|-------------------|---------------------|
| | Magyarország | | 28 | 32 | 17 |
| 1 | Románia | 103 654 | 6 | 48 | 0 |
| 2 | Szerbia | 29 410 | NA | NA | NA |
| 3 | Horvátország | 244 | 33 | 56 | 56 |
| 4 | Ausztria | NA | 53 | 80 | 75 |
| 5 | Szlovákia | NA | 4 | 44 | 0 |
| 6 | Szlovénia | NA | 60 | 90 | 78 |
| 7 | Ukrajna | NA | NA | NA | NA |
| 8 | Németország | 2 361 | 31 | 57 | 33 |
| 9 | USA | 1 152 | NA | NA | NA |
| 10 | Kanada | 832 | NA | NA | NA |
| 11 | Svájc | 655 | 12 | 74 | 6 |
| 12 | Nagy-Britannia | 647 | 32 | 48 | 31 |
| 13 | Ausztrália | 573 | NA | NA | NA |
| 14 | Svédország | 414 | 53 | 70 | 86 |
| 15 | Franciaország | 291 | 40 | 50 | 75 |
| 16 | Olaszország | 250 | 18 | 56 | 33 |
| 17 | Hollandia | 157 | 56 | 76 | 67 |
| 18 | Izrael | 141 | NA | NA | NA |
| 19 | Belgium | 133 | 58 | 72 | 25 |
| 20 | Spanyolország | 133 | 86 | 82 | 78 |
| | EU 27 átlag | | 41 | 66 | 43 |

²⁷ Uo.

6. Az intézményi bizalom megteremtése: az e-szavazás társadalmi konstruálása

Julie Freeman és Sharna Quirke megfogalmazása szerint a digitális demokrácia, az e-részvétel és a tágabb civil aktivitás az e-kormányzati erőfeszítések mitikus fogalmai, ezeknek ugyanis egy nyitottabb, fogékonyabb és társadalmi igényekre reagálóbb irányba történő elmozdulása elképzelhetetlen a kormányzási kultúra megváltozása nélkül.²⁸ A szerzők emellett érvelnek, hogy a legtöbb kormányzat – mint a magyar kormányzat is – kevés hangsúlyt fektet olyan online eljárások kidolgozására, amelyek a döntéshozatalban nagyobb teret engednek a civil kezdeményezéseknek, ehelyett a prioritások az információszolgáltatáson, szolgáltatások fejlesztésén és az e-kormányzat integrációs funkcióin, a hatékonyságnövelésen vannak.

Az e-szavazás komplex szociotechnikai rendszerei magas e-demokrácia fejlettséget igényelnek. Legalábbis ez a feltételezés domináns azokban az európai kutatásokban, amelyeket a STOA munkacsoportokban határoztak meg.²⁹ Emellett Mulder és Hartog azt állítja, hogy az e-demokrácia sajátos értéklánc felépülésével alakul ki, fokozatosan egymásra épülő elemek működésével.³⁰ Meglehetősen pesszimisták a rövid távú eredményekkel kapcsolatban, mivel az egyedi e-demokrácia projektek komoly politikai kockázatokat hordoznak, a technikai megoldások komplexek és a fejlesztési újdonságok miatt bizonytalanok, hiányoznak a tesztelt megoldások, továbbá a politikusok is sokkal inkább a rövidtávú megoldásokat preferálják. Ezen a téren hiányzik az átfogó megoldások fejlesztése, és az ezekben való gondolkodás.³¹ Az e-demokrácia elemeinek egymásra épülése a következő:

- Az információ-megosztás az az első alapvető építőelem, amely lehetővé teszi az állampolgárok tájékozottságát, miáltal képesek véleményük kommunikálására.
- A megalapozottság második elemként a strukturált dialógusok kialakulását biztosítja úgy, hogy azok konklúziók kialakítását, illetve a problémákkal kapcsolatos összefüggések megértését tegyék lehetővé.
- Az eredmények értékelése harmadik fázisként rendezi, sorba állítja, prioritásokkal látja el a közfigyelemre érdemes területeket.
- A döntéshozatal pedig nem más, mint az a speciális folyamat, amelyik lehetővé teszi a strukturális véleményformálást és a megoldás kialakítását.

²⁸ FREEMAN, Julie–QUIRKE, Sharna: *Is E-democracy a Myth Civic Participation and Democratic Reform* = PRAYCEK, EDELMANN: *i. m.*, 31.

²⁹ STOA. *Can e-Voting Increase Electoral Participation?*, Brussels, STOA Workshop at the European Parliament, 2011. March 17.

³⁰ MULDER, Bert–HARTOG, Martijn: *Applied E-democracy – A need for an information framework to support development* PRAYCEK, EDELMANN: *i. m.*, 19–30.

³¹ MULDER–HARTOG: *i. m.*, 27.

- A szavazás mint az értéklánc csúcsa, konvergálja a résztvevőket valamilyen adott politikai kimenet irányába.

Mindezekből következően kutatási programunk negyedik területe azon társadalmi mechanizmusok feltárására vonatkozik, amelyek azt elemzik, hogyan alakul ki a bizalom az „e-demokrácia értékláncának” kiépítése során, illetve a különböző intézményeink és az emergens folyamatok miként alakítanak ki a technológia segítségével bizalmi struktúrákat.

Az információrendszerek területén az ún. strukturációs modellek – Giddens általános strukturációs elméletéből származtatva³² – rendkívül hasznos elméleti keretét adják az új technológiák bevezetésével és intézményesülésével létrejövő társadalmi folyamatok leírásának. A strukturációs elmélet³³ középpontjában a struktúra áll, azoknak a szabályoknak és erőforrásoknak a halmaza, amelyik meghatározza szociális rendszereink tulajdonságait. Az elmélet szerint szociális rendszereink az egyének és csoportok közötti állandóan újratermelt kapcsolatokkal kialakuló társadalmi szokások, amelyeken keresztül a struktúrák állandóan fejlődnek. Ezeknek a mindennapos szokásoknak a dinamikus kölcsönhatásai alkotják a strukturációt, amely az egyének emergens, alulról és spontán szerveződő viselkedése, valamint az intézmények, felülről és tervezetten kialakuló keretei ok-okozatilag szétválaszthatatlan kölcsönhatásban alakítanak.³⁴

Ahogy arra az előzőekben a fiatalok példájával utaltunk, a szavazási szándék kialakulásában kulcstényező a demokratikus intézmények teljesítménye. Az IKT-rendszerekkel támogatott szavazás befogadása úgy alakulhat ki, ha ezek között az intézmények és a szavazók viselkedése között fenntartható kölcsönhatás alakul ki.

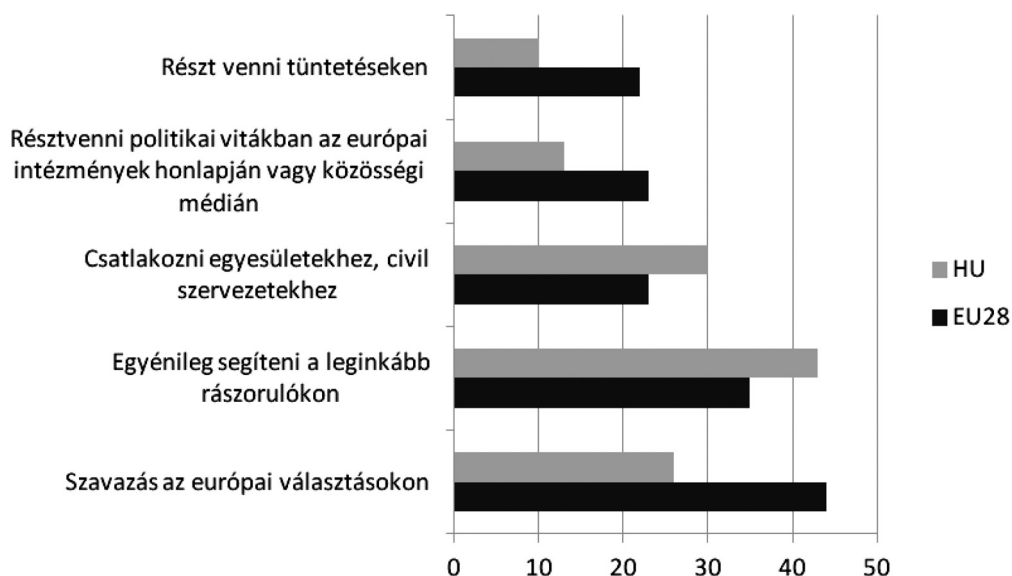
A fiatal magyar szavazók összehasonlítva az európai átlaggal sokkal kevésbé tekintik a szavazást a politikai demokráciához való hatékony hozzájárulásnak.³⁵ Ugyanakkor valamennyire ígéretesnek tekinthető a 3. ábra szerint a relatíve magas társadalmi érzékenység és hajlandóság a civil szervezetekhez való kapcsolódásban.

³² JONES, Matthew–KARSTEN, Helena: *Giddens' s structuration theory and information system research*, MIS Quarterly, 2008/1, 127–157.

³³ GIDDENS eredeti megfogalmazása a „structuration theory”, amelyet jobb híján fordítottunk „strukturációs elméletnek”, amely kifejezést egyébként a magyar szociológiai irodalom használja.

³⁴ JONES, Matthew–ORLIKOWSKI, Wanda–MUNIR, Kamal: *Structuration Theory and Information Systems: A Critical Reappraisal = Social Theory and Philosophy for Information Systems*, eds. MINGERS, John–WILLCOCKS John, Wiley & Sons, Chichester, 2004, 297–328.

³⁵ Eurobarometer, *i. m.*



3. ábra. Melyik a legjobb módja annak, hogy hatékonyan vegyél részt az EU-t érintő társadalmi vitákban? (résztevők %)³⁶

Az Eurobarometer eredményeivel összhangban a legutóbbi magyar felméréseknek is aggasztó eredményei vannak az intézményeinkkel kapcsolatos bizalomcsökkenéssel és a részvételi szándékokkal kapcsolatban.³⁷ Konkrétan, a felmérés szerint nincs olyan intézmény, amely a 15–29 éves magyar fiatalok bizalmát túlságosan élvezné, csak a katonaság, a rendőrség, illetve a bíróság kapott kismértékben pozitív eredményt a bizalmi skálán. Ennek a generációnak 19%-a jelezte, hogy teljes bizonyossággal részt venne a szavazáson. A *Magyar Ifjúság 2012* kutatási projekt ezt a jelenséget megerősítve azt mérte, hogy a politika iránti érdeklődés mindegyik képzett korcsoportban esett, a válaszadók 57%-a jelezte, hogy semmilyen formában sem érdekli őket a politika.³⁸ 2008-ban hasonló jellegű kutatásban 34% a biztosan szavazók aránya, és 9%-kal kevesebben (16%) válaszolták, hogy teljes bizonyossággal nem mennek szavazni.

2008 óta drasztikus csökkenés figyelhető meg az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnöki intézménnyel kapcsolatos percepciók bizalom tekintetében, de hasonlóan negatív trendek láthatóak az olyan gazdasági intézményekkel kapcsolatban is, mint például a bankok. A fiatal magyaroknak olyan alacsony a demokratikus intézmények iránti bizalma, hogy mindössze 40% tartja

³⁶ Uo.

³⁷ SZÉKELY Levente: *Magyar Ifjúság 2012*, Budapest, Kutatópont, 2013.

³⁸ Uo.

a demokráciát a legjobb politikai rendszernek, és – bár nagyrésztük egyáltalán nem is élt akkor – nosztalgikus ideákkal viseltetnek a kádári „gulyáskommunizmus” kapcsolatban.³⁹

A demokratikus intézményekbe vetett társadalmi bizalommal összefüggésben fontos rögzítenünk: a választások törvényessége, mint a hatalomgyakorlás legitimációs alapja kiemelt fontosságú az állam működése szempontjából. Ennélfogva a voksolás elektronikus formájának témaköre napjainkban alapvetően törvényességi, legitimációs problémaként jelentkezik. Amikor egy konferencia alkalmával megkérdeztük Pálffy Ilonát, a Nemzeti Választási Iroda elnökét, hogy miképpen látja az e-szavazás lehetőségét Magyarországon, akkor az alábbi három fontos állításban foglalta össze a helyzetet. Az elektronikus szavazás

- elsősorban politikai kérdés, ma már nem annyira technikai dilemma;
- a politikai tárgykörön belül különösképpen bizalmi probléma, bizalom az intézményekben, a demokráciában és csak mindezek után sorolódik a technológia;
- operatív nézőpontból elsősorban jogi szabályozási prioritás, nem annyira technológiai fejlesztési kérdés.

A határon túli szavazással kapcsolatban a közeljövőben az NVI nem vizionál más megoldást, mint a postai szavazás technológiáját, elsősorban arra az álláspontra helyezkedve, hogy a transzparencia, a megbízhatóság és az általános integritás a választás mechanizmusában sokkal fontosabb politikai érték, mint a kockázatos és bizonytalan választási szándéknövekedés az IKT-innováció hatására a fiatalabb „digitális-bennszülött” generációkban. Ezt mindenképp figyelembe kell vennünk az e-szavazással kapcsolatos társadalmi bizalomépítés mechanizmusában, hiszen választásokat szervező és ellenőrző csúcsszervnek készen kell állnia küldetésének bizonyos mértékű átalakítására az IKT-szavazásban való alkalmazásában.⁴⁰

A demokratikus intézményekben való bizalom megteremtése, illetve helyreállítása, valamint az e-demokrácia értéklánc létrehozásának társadalmi konstrukciója az egyik legkritikusabb területe az e-szavazással kapcsolatos magyarországi fejlesztéseknek. Ez a komplex problémakör ugyanakkor átvezet bennünket a kutatási keretrendszerünk ötödik – egyben záró – területére az e-szavazás szisztematikus K+F programjának kiépítésére.

³⁹ *Uo.*

⁴⁰ AVGEROU: *i. m.*

7. Az e-szavazással kapcsolatos kísérletek jelentősége: a K+F környezet megteremtése

Azzal a folyamattal párhuzamosan, hogy az IKT-eszközök alkalmazása növekszik a közigazgatásban, a kontrollált körülmények között folytatott felhasználói teszteknek, K+F projekteknek, illetve technológiai bemutatóknak egyre nagyobb szerepe lehet abban, hogy a felhasználói lehetőségekre felhívják a figyelmet. Az alábbiakban e projekteknek az elindítása mellett érvelünk, amelyek tényleges empirikus eredményeket hoznának az e-szavazással kapcsolatban.

Egy korábbi 2014-ben végzett kutatásunkban áttekintettük azokat a projekteket, amelyek a magyar közigazgatás IKT-alapú modernizációját célozták meg a 2007–2013 közötti programozási időszakban.⁴¹ Ekkor a kétféle EU-forráson kívül (strukturális és kohéziós alapok) más alap nem állt rendelkezésre, illetve ezek mértéke annyira alacsony volt, hogy érdemi jelentősége nem volt észlelhető. Az elektronikus szolgáltatások és technológiai modernizáció az EKOP, a szervezeti és humánerőforrás-fejlesztés az ÁROP programokon keresztül zajlott.

Az EKOP-programok célja a közigazgatás teljesítményének növelése volt az IKT-fejlesztéseken keresztül, azzal hogy csökkenti az adminisztratív terheket, javítja a szolgáltatásokat és hatékonyabb működést biztosít a közszférában. Az ÁROP-ok célrendszere a közigazgatás átfogó rendszereinek teljesítmény-javítása volt, elsősorban az intézményi kapacitások kiépítésével, a humánerőforrások fejlesztésével és a működési folyamatok modernizálásával. Ennek megfelelően az operatív programok prioritásai a közigazgatás két fő területére fókuszáltak; a szervezeti folyamatokra és a humánerőforrásokra. Az 5. és 6. táblázatban összefoglaltuk az ezekkel kapcsolatos legfontosabb pénzügyi ráfordításokat.

Kutatásunkban részletesen megvizsgáltuk a programok célkitűzéseit, kedvezményezettjeit, költségvetési kereteit és átfutási idejüket a különböző kormányzati ciklusok alatt a programozási időszak hét évében. Előzetes feltételezésünk volt, hogy ezek a ciklusok erősen befolyásolják a fő célkitűzéseket és az egyéb projektjellemzőket. Az elemzés során szövegbányászati módszerrel vettük össze a projektek hivatalosan megfogalmazott célkitűzéseit azokkal a kulcsszavakkal, a program megvalósíthatósági tanulmányaiban előfordulókkal, azért hogy lássuk, a célok rendszere mennyire konzisztens az eredeti stratégiai irányokkal. A 4. ábrán összefoglaltuk, hogy a kulcsszavak alapján milyen jellegzetes különbségek láthatóak az egyes kormányzati periódusokban.

A 2007–2008 közötti időszakban a Gyurcsány-kormány, majd a 2009–2010 közötti periódusban kormányzó Bajnai-kabinet számára az IT-fejlesztések területén a jogrendszer volt kiemelt. Az Orbán-kormány periódusában a jogi, közigazgatási és belügyi tárcák voltak a fő kezdeményezettek.

⁴¹ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

5. táblázat. Elektronikus közigazgatás operatív program (EKOP)⁴²

| Előnyben részesített területek | Alap | (Milliárd HUF) |
|--|--------------------|----------------|
| 1. A közigazgatás és az adminisztratív szolgáltatások belső folyamatainak megújítása | ERDF ⁴³ | 51,686 |
| 2. Projektek hozzáféréseinek elősegítése, közigazgatási szolgáltatások | ERDF | 39,543 |
| 3. Kiemelt projektek | ERDF | 24,721 |
| 4. Technikai segítségnyújtás a konvergencia-régiókban | ERDF | 1,672 |
| 5. Technikai segítségnyújtás a közép-magyarországi régióban | ERDF | 0,453 |

6. táblázat. Államreform operatív program (ÁROP)⁴⁴

| Előnyben részesített területek | Alap | (Milliárd HUF) |
|---|-------------------|----------------|
| 1. A folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés | ESF ⁴⁵ | 23,728 |
| 2. Az emberi erőforrások minőségének javítása | ESF | 9,447 |
| 3. Fejlesztések a közép-magyarországi régióban | ESF | 14,079 |
| 4. Technikai segítségnyújtás a konvergencia-régiókban | ESF | 1,381 |
| 5. Technikai segítségnyújtás a közép-magyarországi régióban | ESF | 0,586 |

Mialatt a Gyurcsány-kormány alatt a „stratégia” volt az egyik leggyakoribb kulcsszó, addig az Orbán-kormány idején a korábban hiányzó „integráció”, a „lehetőségek kialakítása”, illetve a „megvalósítás” kulcsszavak jelzik a fejlesztésekhez való pragmatikus és gyakorlati megközelítést.

Az első és harmadik kormányzati ciklusban a leszerződött projektek értéke igen magas volt, és a tervezett átfutási idők hosszabbak voltak, mint két év. A rövid kormányzás miatt a Bajnai-kormány kisebb projekteket finanszírozott.

⁴² *Uo.*

⁴³ ERDF – European Regional Development Fund (Európai Regionális Fejlesztési Alap)

⁴⁴ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

⁴⁵ ESF – European Structural Fund (Európai Strukturális Alap)

Szavazási eljárás, szavazási módok

| Gyurcsány-kormány (N=25) | Bajnai-kormány (N=17) | Orbán-kormány (N=91) | | | |
|--|--|--|------|------|------|
| <i>Kedvezményezettek:</i> Kormányzati informatika, Miniszterelnöki Hivatal, Fejlesztési ügynökség, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium | <i>Kedvezményezettek:</i> Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium | <i>Kedvezményezettek:</i> Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Belügyminisztérium, KIFÜ, NISZ, NKE | | | |
| Büntetésvégrehajtási rendszer, stratégia | Büntetésvégrehajtási rendszer, stratégia | Integráció, lehetőségek kialakítása, megvalósítás | | | |
| <i>Átlagos szerződési összeg: 1,575 Mrd Ft</i> | <i>Átlagos szerződési összeg: 800 Mrd Ft</i> | <i>Átlagos szerződési összeg: 1,263 Mrd Ft</i> | | | |
| <i>Tervezett átfutási idő: 30,2 hónap</i> | <i>Tervezett átfutási idő: 22 hónap</i> | <i>Tervezett átfutási idő: 20,1 hónap</i> | | | |
| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |

4. ábra. Az egymást váltó kormányzati ciklusok hatása az ÁROP- és EKOP-projektekre (csak a szignifikáns különbségeket figyelembe véve, á%)⁴⁶

Az EKOP- és ÁROP-programok szövegelemzésének eredményeként azt találtuk, hogy a következő célok egyáltalán nem szerepeltek az elmúlt programozási időszakban:

- a részvétel és szociális partnerek bevonása,
- helyi kormányzás;
- a felhasználók készségeinek fejlesztése általános kampányok és programok segítségével.

A programok mélyelemzése alapján megállapíthatjuk, hogy a 2014–2020 közötti programozási ciklusban az e-demokrácia, az e-részvétel és az e-szavazás területén való lemaradásunk csökkentésére számos lehetőség adódhat az ÁROP- és EKOP-eredményekre építve.

⁴⁶ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

8. Összefoglalás

Dolgozatunkban az e-szavazás koncepciójának vizsgálatára, magyarországi bevezetésére öt kutatási irányt mutattunk be, amelyek részletes feltárásával empirikus adatokhoz, illetve a hazai lehetőségeink mélyebb megismeréséhez juthatunk.

Először a magyar vonatkozásban különösen jelentős, határon túli állampolgárság intézményében rejlő lehetőséget, a virtuális állampolgárság és a táv-szavazás hajtóerejét rögzítettük. A nemzeti egység előmozdítása, a határon túl élő magyar állampolgárok nemzeti ügyekben való döntési részvételének megkönnyítése komoly politikai motivációt jelenthet az e-szavazás bevezetésére, még az alacsonyabb e-részvételi hagyományokkal rendelkező országokban is.

Másodszor az e-szavazási rendszerek tesztelésénél, kiépítésénél támaszkodhatunk arra az átfogó és integrált kiberbiztonsági szabályozási rendszerre, amelyik az intézményi bizalmat erősíti elsősorban az e-szavazás technikai szervezésében és lebonyolításában. Az átfogó és integratív jelleg esetünkben azt jelenti, hogy az ezen a téren elfogadott jogi szabályozás koordinált formában ad lehetőséget az oktatás, rendszerértékelés, kockázatmenedzsment és adatkezelés irányítására, aminek hatása az e-szavazás megvalósításához is kinyithatja a kapukat.

A harmadik dimenzióban azokat az érveket és adatokat mutattuk meg, amelyek kihangsúlyozzák, hogy az e-kormányzati rendszerek kialakítása és fejlesztése fokozatosan növeli az állampolgárok részvételi motivációját és technológiabefogadási képességeit. Mivel az e-szavazás komplex IKT-rendszere az e-demokrácia értékláncának csúcán helyezkedik el, ezért fokozatosan célszerű az IKT befogadási szinteket építeni, mind az intézmények, mind az állampolgárok esetében. Ezzel a fokozatos előrehaladással egy innovatív és befogadóbb társadalmi környezet alakulhat ki. Amellett érveltünk, hogy a határon túli szavazás kontextusa ennek a környezetnek kiterjeszti a hatását a hazai közegen túl, és így még nagyobb e-részvétel alakítható ki.

Negyedszer, néhány adatsor alapján magyar és európai fiatalok körében végzett szociológiai kutatásokra hivatkoztunk, és egy intenzívebb konstrukcionista megközelítést javasoltunk arra nézve, hogy a demokratikus intézményekkel kapcsolatos bizalom kiépítése és a technológiabefogadás viszonya hogyan segítheti elő az e-szavazási kezdeményezéseket. Magyarország esetében ez nagyon fontos terület, hiszen az e-szavazás alkalmazásával kapcsolatban mélyen gyökerező társadalmi problémák észlelhetők, amelyek gátolják a technológiabefogadást és a demokratikus részvétel erősítését.

Végül az ötödik kutatási terület, amit fejezetünkben megjelöltünk, az egy alkalmazott K+F programfejlesztés kontrollált és fokozatosan bővített részterületen. A 2007–2013 közötti programozási ciklus részletes vizsgálata során megállapítottuk, hogy a közigazgatási IKT-fejlesztések kizárólagosan az e-kormányzás integratív és folyamathatékonyt javító területeire fókuszáltak, és

az általános kormányzás dimenzióiban nem történtek érdemi előrelépések sem a technológia, sem pedig a tudatossági területeken. Ugyanakkor, a kialakult fejlett infrastruktúra ugródeszkaként használható az e-kormányzás területének megerősítésére a következő ciklusban az e-demokrácia, illetve e-részvételi megoldások fejlesztésével.

Összefoglalva az ismertetett öt terület feltárásával nemcsak a hazai e-szavazás meghonosításának lehetőségét alapozhatjuk meg, de ezzel a multidiszciplináris kutatási programmal a szakterület – az e-demokrácia – általános elméleteihez is hozzá tudunk járulni.