

# E-önkormányzat



BALOGH ZSOLT GYÖRGY  
BUDAI BALÁZS BENJÁMIN

Dialog Campus

# E-ÖNKORMÁNYZAT

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ  
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Balogh Zsolt György –  
Budai Balázs Benjámín

# E-ÖNKORMÁNYZAT

Az elektronikus-önkormányzati  
modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai  
című tantárgy egyetemi tankönyve

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor  
Tózsá István

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerzők, 2018

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

# Tartalom

1. Folyamatszemlélet a közigazgatásban	9
1.1. A közigazgatás mint információs rendszer	9
1.2. A döntési helyzetek típusai és a közigazgatás	11
1.3. A folyamatszemlélet mint a számítógépes döntéstámogatás előfeltétele	12
1.4. A jogszabály mint a döntés algoritmus	13
1.5. A döntési folyamat vizualizálása	14
1.5.1. Igazgatástudományi előzmények	14
1.5.2. Mai folyamatleírási megoldások	15
1.6. A közigazgatási folyamatmenedzsment	16
1.6.1. A közigazgatási folyamatmenedzsment szükségessége	16
1.6.2. A közigazgatási folyamatmenedzsment jogi környezete	17
1.6.3. A folyamatok modellezése	18
1.6.4. A modellezésre váró folyamatok prioritizálása és leírása	20
1.6.5. A prioritizálás leggyakoribb hajtóereje: a fejlesztendő folyamatok radikális újratervezése (BPR)	21
1.6.5.1. BPR-modell (szintézis)	23
2. Nyílt kormányzat és elektronikus közigazgatás az Európai Unióban	25
2.1. Az EU információs társadalommal kapcsolatos politikája	25
2.1.1. A Bangemann-jelentés	25
2.1.2. Információs társadalom mindenkinek. Az e-Europe akciótervek	26
2.1.3. Egységes digitális piac. Az európai digitális menetrend 2020	27
2.2. A nyílt kormányzat elvei és közösségi politikái	28
2.2.1. A nyílt kormányzattal kapcsolatos közösségi törekvések	28
2.2.2. A nyílt kormányzat elvei	30
2.2.3. Nyílt kormányzat és elektronikus közigazgatás	31
2.3. Az EU elektronikus közigazgatási törekvései és akcióprogramjai	32
2.3.1. Az i2010 e-Government cselekvési terv	32
2.3.2. Alapvető közszolgáltatások közös listája	33
2.3.3. E-kormányzati cselekvési terv 2016–2020	35
2.3.3.1. Új alapelvek az elektronikus kormányzatban	36
2.3.3.2. A cselekvési terv intézkedései	37
3. Elektronikus közigazgatási szolgáltatások	39
3.1. Az elektronikus ügyintézési közszolgáltatások nyújtásának általános feltételei	39
3.2. A SZEÜSZ és a KEÜSZ fogalma	41
3.3. A SZEÜSZ szabályozási környezete	42

3.4.	KEÜSZ-ök	43
3.4.1.	Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)	44
3.4.2.	Iratérvényességi nyilvántartás (INY)	45
3.4.3.	Elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER)	45
3.4.4.	Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH)	46
3.4.5.	Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)	46
3.4.6.	Központi kézbesítési ügynök (KKÜ)	46
3.4.7.	Az ügyfél időszaki értesítése	47
3.4.8.	Papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá	47
3.4.9.	Elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása	48
3.4.10.	Központi azonosítási ügynök (KAÜ)	48
3.4.11.	Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF)	48
3.4.12.	ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás (ÁBT)	49
3.4.13.	Központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)	50
3.4.14.	Általános célú elektronikus kéreleműrlap-szolgáltatás (e-papír)	50
3.4.15.	Összerendelési nyilvántartás (ÖNY)	50
3.4.16.	Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)	51
3.4.17.	Elektronikus dokumentumtárolás-szolgáltatás (EDT)	52
3.4.18.	Iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés-szolgáltatás (BIÁSZ)	52
3.5.	Egyéb SZEÜSZ-ök	53
3.5.1.	Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatás	53
3.5.2.	Kézbesítési szolgáltatás	56
3.5.3.	Biztonságos kézbesítési szolgáltatás	58
3.5.4.	Kormányzati hitelesítésszolgáltatás (GOV CA)	59
3.5.5.	Kormányzati elektronikus aláírás-ellenőrzési szolgáltatás	60
3.5.6.	Hivatali tárhely	61
3.5.7.	KÜNY-regisztrációhoz kapcsolódó tárhely	62
3.5.8.	Gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhely	63
3.6.	A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök kormány által kijelölt kulcsszereplői	64
3.6.1.	NISZ – Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.	64
3.6.2.	Magyar Posta Zrt.	65
3.6.3.	Nemzeti Adó- és Vámhivatal, fővárosi és megyei kormányhivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatali, Magyarország diplomáciai és konzuli képviseletei	65
3.6.4.	IdomSoft Zrt.	65
3.7.	A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök felügyelete	65
4.	Digitális adatok kezelése és védelme	69
4.1.	Személyes adatok és az információs önrendelkezési jog	69
4.2.	Privacy-szkepticizmus	70
4.3.	Első generációs adatvédelmi szabályozás	73
4.3.1.	Nemzeti adatvédelmi törvények	74
4.4.	Az adatvédelmi szabályozás második generációja	75
4.4.1.	Az információs önrendelkezési jog – 1983	76
4.4.1.1.	Az információs önrendelkezési jog tartalma	77

---

4.4.1.2. Az arányosság elve	78
4.4.1.3. A célhoz kötöttség	79
4.4.1.4. Az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozatal korlátozása	79
4.4.1.5. Az adatintegráció tilalma	80
4.4.1.6. Egyéb garanciális intézmények	81
4.4.2. Az érintett jogai	81
4.5. Magyar adatvédelmi szabályozás	82
4.5.1. A személyes adat fogalma	82
4.5.1.1. Anonim adatok	82
4.5.1.2. A személyes adat abszolút és relatív értelmezése	83
4.5.2. Az adatkezelés jogalapja	84
4.5.2.1. Az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelés	84
4.5.2.2. Az érintett tiltakozási joga	85
4.5.3. Az adatvédelmi hatóság	86
4.5.3.1. A hatóság jogállása	86
4.5.4. A NAIH felépítése	87
4.5.5. Feladat- és hatáskörök	87
4.5.5.1. Vizsgálati eljárás	87
4.5.5.2. Adatvédelmi hatósági eljárás	88
4.5.5.3. Titokfelügyeleti eljárás	89
4.5.6. Az adatvédelmi nyilvántartás	90
4.5.7. Az adatvédelmi felelősök konferenciája	90
4.5.8. Adatvédelmi audit	91
4.5.8.1. Az auditálás előnyei	92
4.5.8.2. Adatvédelmi audit a magyar jogban	92
4.6. Közérdekű adatok és információszabadság	93
4.6.1. Az elektronikus információszabadság alapelvei	93
4.6.2. Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság tárgya	94
4.6.3. Az információszabadság tartalma	95
4.6.4. A tájékoztatási kötelezettség és a tájékozódási jog	96
4.6.5. Az információszabadság hazai kiépülése, legfontosabb garanciái	96
5. Önkormányzati alkalmazásslolgáltatás	103
5.1. Az alkalmazásslolgáltatások lényege, technikai háttere	103
5.1.1. ASP/SaaS-konstrukció	103
5.1.2. Az ASP/SaaS kiépülése	104
5.1.3. Az ASP/SaaS-szolgáltatások általános előnyei	105
5.1.4. Az ASP-/SaaS-szolgáltatás veszélyei	107
5.2. A közigazgatási alkalmazásslolgáltatás jogszabályi háttere	107
5.3. A hazai ASP-konceptió fejlődése, tartalma, perspektívája	108
6. Az e-önkormányzat fejlődésének konvergenciája	111
6.1. A virtuális valóság e-közigazgatási környezete	111
6.2. A virtuális valóság közigazgatási jelentősége	112
6.3. Az e-közigazgatási modernizáció jelenlegi helyzete	112



6.4. Alkalmazásdízájn	113
6.5. Architektúra	113
6.5.1. A virtuális közigazgatási architektúra elemeinek azonosítása	113
6.5.2. Az építőelemek	114
6.6. Eredmények	117
6.7. Kételyek	119
6.8. Jövőbeni kihívások	120
Irodalomjegyzék	121
Jogszabályok jegyzéke	124
Stratégiai dokumentumok	125

# 1. Folyamatszemplélet a közigazgatásban

## 1.1. A közigazgatás mint információs rendszer

Az informatika alkalmazott tudomány, amelynek vizsgálati területe kiterjed az adat és az adat értelmezésével nyert információ fogalmának megértésére, továbbá az adatfeldolgozási műveletekre, így különösen az adatok megszerzésére, kódolására, átvitelére, elrejtésére, tárolására, rendszerezésére, módosítására, hasznosítására.<sup>1</sup> Az informatika legfőbb eszközei jelenleg az automatizált adatfeldolgozást szolgáló berendezések, különösen a számítógépek és a modern elektronikus adatkommunikációt szolgáló hírközlési hálózatok.

Az informatika ugyanakkor ennél tágabb jelenséggörte fed le, mert a műszaki berendezésen (*hardware*) és a működését vezérlő programon (*software*) kívül beletartozik azoknak a személyeknek a tevékenysége is, akik ezeket az eszközöket rendszerbe állítják és alkalmazzák valamely szervezési vagy döntési feladat, illetve folyamat támogatása érdekében (*orgware*). Mindezeket az adatfeldolgozó eszközöket és a hozzájuk kapcsolódó szervezetet együttesen *információs rendszernek* nevezzük, s végső soron ez tekinthető az informatika fő vizsgálódási tárgyának.

Az információs rendszereket *hálózati jelleg és hierarchikus felépítés* jellemzi. Így lehet ugyanis kielégíteni azt a követelményt, hogy a működés megszervezése érdekében ezekben a rendszerekben *szabályozott adatkezelési folyamatok* legyenek definiálva, amelyek megfelelő *adatáramlási útvonalak* mentén futnak le.

A közigazgatási rendszerek és szervezetek, ha az informatika fogalmaival próbáljuk értelmezni és leírni a bennük zajló folyamatokat – nem tagadva a más jellegű értelmezések létjogosultságát és érvényességét, csupán egy további szemponttal kiegészítve azokat –, feltűnően sok hasonlóságot mutatnak azokkal az automatizált információs rendszerekkel, amelyek vizsgálatával és fejlesztésével az informatika foglalkozik. Elsőre is belátható, hogy a közigazgatási – sőt, tágabban véve mindenféle igazgatási – szervezet nem más, mint adatfeldolgozó mechanizmus, információs rendszer.

Az igazgatási szervek munkavégző egysége a *hivatal*. A kora újkorban – döntően a 17–18. században – megszületett modern államok professzionális bürokráciára épülő hivatali rendszere igen fejlett, differenciált működést kifejtő adatfeldolgozó gépezet, amelynek létrejötte jelentős civilizációs eredmény. Az e korszak állami bürokráciájának részét képező hivatalról – legalább 200 évvel az első elektronikus számítógép megépítése előtt – nemcsak azt mondhatjuk el, hogy működése leírható napjaink informatikai fogalmaival, hanem azt is, hogy az informatika számos mai fogalmának kialakulása éppen a hagyományos, még kézi adatfeldolgozással működő hivatalok iratkezelési gyakorlatára vezethető vissza.

<sup>1</sup> Vö. SOOKMAN 2008, 217.

A hagyományos és az automatizált hivatalok működésének funkcionálisan hasonló egyes működési jellemzői:

- írásbeliség – a dokumentumok hagyományos, illetve elektronikus irat formájában történő rögzítése,
- a dokumentumok továbbítása, fogadása hagyományos postai hálózat, illetve elektronikus adatátviteli rendszer útján,
- a küldemények regisztrálása, a beérkező és a hivatali működés során keletkezett okiratok iktatása, szignálása,
- az iratok esetleges bizalmas kezelése, fontosabb iratok esetén azok rejtjelezése,
- az iratok csoportosítása és tárolása tárgykör vagy időrendi sorrend szerint rendezett iratgyűjtő szekrényekben, fiókokban vagy mappákban. Ma aligha van közismertebb számítástechnikai fogalom, mint a „*file*”. A szó eredeti angol jelentése a brit hatóságok hivatali gyakorlatában évszázadokon keresztül alkalmazott okmányszekrényre, illetve iratgyűjtő dossziéra utalt. Figyelemre méltó, hogy még az 1980-as évek közepén kiadott angol értelmező szótár is a „*file*” főnév elsődleges jelentéseként a hagyományos fogalmat adja meg, és teljesen mellőzi a számítástechnikai vonatkozásokat: „*file n* 1 a folder, cabinet, etc in which papers are kept in order 2 a collection of papers or publications on a subject, usu arranged or classified”.<sup>2</sup>

A közigazgatás működése tehát sok tekintetben analóg az információs rendszerekével. Kiépítettsége hálózati jellegű és hierarchikus, funkcióit pedig szabályozott adatáramlási folyamatokkal valósítja meg. Legjellemzőbb adatáramlási útvonalak a közigazgatási szerv esetében:

- közigazgatási szerv, illetve szervezet és az ügyfelek – tágabb értelemben az egész társadalom – között,
- közigazgatási szervek között,
- közigazgatási szerven belül.

Természetesen az adatkezelési folyamatokat, amelyek a szerv működésének legnagyobb hányadát kiteszik, jogszabályok írják le. Maga a szabályozási struktúra is hierarchikus felépítésű; központi és helyi jogszabályokat, valamint a szerv belső életét szervező helyi szabályzatokat is magában foglal. A szerv működésének szervezettsége, hatékonysága nagymértékben függ a szabályrendszer minőségétől. Folytatva az informatikai párhuzamot, úgy tekinthetünk a szabályokra, mint egyfajta szoftverre, a szervezetet, az adatfeldolgozó be rendezést vezérlő programra. A szoftverek minőségével kapcsolatos alapvető követelmény az erőforrások optimális kihasználása. Ez pedig csak akkor teljesülhet, ha a szoftver által alkalmazott algoritmus a lehető legkevesebb – szükséges és elégséges számú – lépésben képes a célját teljesíteni, az adott feladatot elvégezni. A rosszul megtervezett és megírt szoftver használata igen kellemetlen; „szened” tőle a számítógép, mert felesleges többletmunkára kényszerül, és bosszankodik – esetleg dühöng – a frusztrált felhasználó. A rosszul tervezett és kivitelezett közigazgatási szabályrendszer hasonlóképp képes az egész társadalom mindennapjait megkeseríteni. „Szened” tőle maga a közigazgatás apparátusa, bosszankodik – esetleg dühöng – a frusztrált ügyfél, többletterheket kénytelen viselni a rendszert fenntartó társadalom.

<sup>2</sup> LONGMAN 1985, 515.

## 1.2. A döntési helyzetek típusai és a közigazgatás

A közigazgatás adatkezelési folyamatainak célja általában a döntéshozatal, illetve annak előkészítése. Egy döntési helyzet a megoldandó probléma jellege szerint alapvetően kétféle lehet: *rutinszerű* vagy *innovatív*. Ennek megfelelően a döntéshez vezető folyamat is kétféle: *algoritmizált* vagy *heurisztikus jellegű*.

*Jól definiált döntési helyzetben* a rendelkezésünkre álló információk alapján, jól ismert, algoritmizált eljárásrendet követve, véges számú lépésben előre megjósolható, determinisztikus eredményre jutunk. *Heurisztikus döntési helyzetről* pedig akkor beszélünk, ha a döntést igénylő feltételrendszer rosszul definiált, sok ismeretlen tényezőt tartalmaz, s a problémamegoldási folyamat elején nem vagyunk képesek megjósolni az eredményt, a kimenetelt, de még a hozzá vezető lépések sorozatát, számát sem.

E döntési helyzetek főbb jellemzőit az alábbiak szerint összegezhethetjük:

1. táblázat

*Az algoritmizált és a heurisztikus döntési helyzetek jellemzői*

<b>Rutinszerű problémák jól algoritmizált megoldása</b>	<b>Innovatív jellegű problémák heurisztikus megoldása</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jól definiált döntési helyzet</li> <li>• Jól definiált probléma</li> <li>• Zárt, jól definiált fogalomkészlet</li> <li>• Véges számú lépésben eredményre vezet</li> <li>• Determinisztikus kimenetel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rosszul definiált döntési helyzet</li> <li>• Rosszul definiált probléma</li> <li>• Hiányzó, hiányos, bizonytalan tartalmú fogalomkészlet</li> <li>• A lépések száma nem kalkulálható előre</li> <li>• Indeterminisztikus kimenetel</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Számítógéppel jól támogatható</li> <li>• Korlátlan számú hibátlan ismétlés</li> <li>• Egy döntés viszonylag hamar meghozható</li> <li>• Alacsony fajlagos (egy döntésre jutó) költség; magas hatékonyság</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nem erőssége a számítógépeknek</li> <li>• A mesterséges intelligencia is csak részlegesen támogatja</li> <li>• A döntés viszonylag lassan születik meg</li> <li>• Magas fajlagos költség; alacsony hatékonyság</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az ember számára hamar unalmassá válik</li> <li>• A monoton ismétlődés hibák forrása lehet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az emberi intelligencia képes a problémákat alkotó módon kezelni</li> <li>• Szórakoztató fejtető</li> </ul>
<b>A közigazgatásban ezek a döntéstípusok a leggyakoribbak.</b>	<b>Gyakori jelenség a jogalkotásban és az igazságszolgáltatásban.</b>

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

A közigazgatás a mindennapi működése során rutinszerű jogalkalmazó döntések sokaságát bocsátja ki. Itt tehát meghatározó jelentőségű tényező, hogy e döntéseket jól algoritmizált módon lehessen meghozni. Éppen a tömegességből, a rutinszerűségből következik, hogy erre lehetőség is van. A döntéshez vezető folyamat lépései alaposan és részletesen dokumentáltak, ismert valamennyi lehetséges kimenetel, amelyeket így rutinszerűen kezel le a döntéshozó. Ilyen esetben a tényállás felderítésének és a döntés meghozatalának folyamata valójában nem más, mint egy úgynevezett *döntési fa* bejárása.

Fontos ugyanakkor, hogy a jogalkotás gondos munkával, a *folyamatszemlélet* követésével elősegítse e követelmény teljesülését. A jogszabályoknak ugyanis helyesen, optimálisan működő programot, takarékos, hatékony döntési, illetve feladatmegoldó algoritmust kellene leírniuk.

Jól tudjuk a mindennapi igazgatási gyakorlatból, akár ügyfélként szerzett tapasztalatainkból, hogy ez a követelmény egyáltalán nem teljesül maradéktalanul. Gyakori, hogy a döntési folyamat megtervezésének hibájára, rosszul vagy legalábbis nem hatékonyan működő algoritmusra vezethető vissza a közigazgatás működésének zavara. A rosszul megszerkesztett algoritmus diszfunkcionális működésre kényszeríti a szervezetet. A közigazgatásban ez úgy jelentkezik, hogy a tömeges, egyszerű rutineljárások helyett heurisztikát, sokkal lassabb és költségesebb döntési módszert kell alkalmazni. A sokféle lehetséges tervezési hiba közül most csak egyet, a folyamatszeglét hiányát emeljük ki.

### 1.3. A folyamatszeglét mint a számítógépes döntéstámogatás előfeltétele

Természetesen a folyamatszeglét és a hozzá szorosan kapcsolódó folyamattervezés egyáltalán nem új jelenség, ám gyorsan bővülő gyakorlati alkalmazása és e módszer tudatos fejlesztése az informatika tömeges társadalmi és gazdasági térnyeréséhez kötődik, amely folyamat az 1990-es évek elején kapcsolt magasabb sebességi fokozatba. A folyamatszeglét alkalmazásának első gyakorlati eredményei a gazdasági szférában, az üzleti igazgatásban jelentek meg. Ebben az időben a vállalatok értékteremtéséről alkotott kép gyökeresen átalakult. A struktúra és az irányítás mindenhatóságába vetett hitet új fogalmak váltották fel: az üzleti és a támogató folyamatok. A folyamatok meg- és átszervezésében fontos szerep jutott az informatikai rendszereknek is; a folyamatok támogatása, egyszerűbbé, hatékonyabbá tétele lett az elsődleges feladatuk.

Nem véletlen egybeesés, hogy a folyamatszeglét térhódítása és az informatikai robbanás a vállalati szektorban nagyjából azonos időszakra tehető. A termelési és értékesítési tevékenység kontrolljának automatizálása, az üzleti tranzakciók megfelelő informatikai támogatása csak akkor kecsegtet reális eredményekkel, a hatékonyság javulásával, ha az e területen zajló folyamatokat zártan,<sup>3</sup> ellentmondásmentesen sikerül leírni, megtervezni. A számítógépek ugyanis csak a jól definiált folyamatok vezérlésére alkalmazhatók megbízhatóan, és nem – illetve csak igen kis mértékben – képesek a heurisztikára, a kreatív problémamegoldásra.

Mi következik mindebből a közigazgatásra nézve? Először is fontos leszögezni, nem ez lenne az első eset, hogy a közigazgatás az üzleti szféra módszereinek átvételével és megfelelő adaptálásával alapozza meg a saját területén minőségi javulást jelentő fejlesztéseket.

Igazgatási jogszabályaink jelentős része nem folyamatszegléttel készül. A normaszöveg elkészítését nem előzi meg egy működési modell átgondolt megtervezése, felépítése és annak tüzetes vizsgálata, majd fokozatos operacionalizálása. Általában is elmondható a magyar jogalkotásról, hogy a szabályozás jelentős része inkább a *szépprózai* szövegek módjára készül, semmint folyamatot, algoritmust leíró *szakszövegeként*. Gyakran fontosabbak az egyéb szempontok, akár még a választékos stílus is, mint a zárt modell kifejtése. A jogalkotásban gyakran tapasztalható kapkodó gyorsaság sem használ a folyamatok tudatos, körültekintő megtervezésére való törekvésnek.

<sup>3</sup> A zártág ebben az értelemben azt jelenti, hogy a folyamat minden lehetséges elágazási pontja határozottan és jól definiált, nincsenek benne kezeletlen, meghatározatlan, ismeretlen eredményre vezető kimenetek.

A zárt, jól definiált folyamatok megalkotása csupán az első lépés ezen az úton. Csupán az első és legelemibb feltétele annak, hogy aztán a folyamatszemplélet további alkalmazásával az optimalizálásra, a meglévő folyamatok gyenge pontjainak, szükségtelen kitérőinek megtalálására és kiküszöbölésére is gondolhassunk. Ez a folyamatátalakítás gyakorlata.

A folyamatszemplélet megerősödése további előnyökkel is jár. Ezek körében kiemelendő a *folyamatirányítás*, amely lehetővé teszi a kvantifikált teljesítménymérést, a hatékonyabb és hosszú időtávon, illetve sokféle tevékenységre vonatkozóan összehasonlítható ellenőrzést, a felelősségi körök tisztázását és a felelősség érvényesítését.

#### 1.4. A jogszabály mint a döntés algoritmus

A közigazgatási rendszer jelenlegi helyzetében az informatikai eszközök és módszerek alkalmazása leginkább az ügyfelekkel való elektronikus kapcsolattartásra, iratkezelésre és a döntően relációs adatbázis-kezeléssel megvalósuló back office jellegű háttérmunkákra szorítkozik. Nem alábecsülve a fejlesztések értékét és eredményeit kijelenthetjük, hogy az informatika által kínált lehetőségeket sajnálatosan kismértékben használjuk ki. Bár egyre több területen van lehetőség elektronikus ügyintézésre, ez általában az ügyviteli folyamat informatikai támogatására szorítkozik.

Láthatjuk, hogy még a közigazgatás rutinfeladataiból is valójában igen keveset bízhatunk rá a számítógépekre. Még akkor is így van ez, ha reálisan azt várhatnánk, hogy a gyakorlatilag mérlegelést sem kívánó egyszerű ügyek sokaságát a számítógépek automatikusan elintézik, s az emberi munkaerőt, ügyintézőt csak végső kontrollként és jóváhagyó intelligenciaként kell alkalmazni a rendszerben. Logikailag ellentmondásmentes, zárt és pontos, jól definiált döntési algoritmusok nélkül azonban a számítástechnikai eszközökkel gyakorlatilag nem oldható meg a döntési folyamatok hatékony támogatása.

A jog és az igazgatás világában ezeket a *döntési algoritmusokat a jogszabályok írják le*. Ahhoz, hogy a számítástechnikai eszközök a jelenleginél hatékonyabban segíthessék a közigazgatást – a szolgáltató állami szerepből fakadóan – egyre növekvő mennyiségű és egyre bonyolultabb feladatainak ellátásában, a közigazgatásnak meg kell tennie egy fontos módszertani lépést.

Amikor valamely közigazgatási ügýtípusra vonatkozó szabályozás megalkotása van napirenden, a jogalkotónak a spekulatív és sokszor csak intuíciókon, beidegződéseken, hagyományokon, szervezeti tradíciókon alapuló munkamódszer helyett a *folyamatszempléltre*, illetve a hozzá kapcsolódó módszerekre kellene támaszkodnia. A megoldandó igazgatási probléma, az ellátandó közigazgatási feladat gondos tervezést igényel, s ennek során a folyamat

- lehetséges *kimeneteleinek számbavétele*,
- a megvalósítás *lépéseinek* szisztematikus átgondolása és
- egyértelmű *dokumentálása* mellőzhetetlen.

Ezt igen hatékonyan mozdíthatja elő a döntési folyamat vizualizálása.

## 1.5. A döntési folyamat vizualizálása

Egy mechanizmus működésének vagy valamely folyamat vizualizálásának az egyik legkényesebb módszere a *folyamatábra* készítése. A folyamatábra egy algoritmus szerkezetét ábrázolja grafikus eszközökkel. A programozási nyelvek szöveges leírása a számítógépek számára megbízhatóan kezelhető, emberi felhasználás céljára azonban a grafikus megjelenítés általában sokkal kifejezőbb és célszerűbb. Erőteljes vizualizációs eszköz a folyamatábra, amely grafikusan jeleníti meg a döntési folyamat lépéseit, és felismerhetővé, kiküszöbölhetővé teszi a természetes nyelv által okozott fogalmi, szemantikai problémákat. Míg a természetes nyelv – s a jogszabályok nyelve ehhez közel álló – határozatlan, rosszul definiált, redundáns (szinonimák, homonimák alkalmazása), nyílt, a mesterséges nyelveket határozottság, jól definiáltság, zártság jellemzi.

Mielőtt valamely jogi tartalmú rendelkezést – például egy igazgatási, döntési folyamat leírását – a természetes nyelv (jogi szaknyelv) köntösébe öltöztetünk, célszerű elkészíteni a logikai modelljét, a folyamatábráját, majd ezen lépésről lépésre ellenőrizni a lehetséges kimeneteleket. Túl azon, hogy a későbbi jogalkalmazást már előre mentesíthetjük számos értelmezési problémától, elkerülhetjük a logikai csapdák jelentékeny hányadát, ezzel teremthetjük meg a jogalkalmazási folyamat valódi számítástechnikai támogatásának gyakorlati alapjait. E nélkül a szemléletváltás nélkül az elektronikus közigazgatás, az elektronikus kormányzat fejlesztése terén nem érhetünk el komoly áttörést.

### 1.5.1. Igazgatástudományi előzmények

Mindez nem új keletű felismerés az igazgatástudományban, és jelentős hazai tudományos előzménye is van. Magyary Zoltán híres *Magyar Közigazgatási Intézete* is folytatott ezzel kapcsolatos kutatásokat. E kutatások nyilván nem az elektronikus közigazgatás fejlesztésére, hanem a közigazgatási folyamatok racionalizálására irányultak. Felismeréseik és eredményeik azonban szükséges előfeltételei az informatikai eszközökkel támogatott, modern, szolgáltató közigazgatás megteremtésének, és ennek tanulságai a közigazgatás előtt álló mai feladatok megoldásában is közvetlenül felhasználhatók.

Az ismereteknek, technológiai megoldásoknak a magánigazgatásból a közigazgatás felé történő – egyáltalán nem problémamentes – áramlása nem ma kezdődött, noha Magyary Zoltán megfigyelései nélkül talán hajlamosak volnánk ezt napjaink speciális jelenségének tekinteni. Mint rámutat, a „*közigazgatás irodai munkája ugyanolyan bútorok, munkamódok és munkaeszközök felhasználásával folyik, mint a magánvállalatokban. Ezért a magánvállalatoknak az irodaüzem racionalizálása és az irodatechnika fejlesztése terén szerzett tapasztalatai és elért eredményei a közigazgatás számára is értékesek. Ismeretük azonban lassan terjed és alkalmazásuk rendszertelen*”.<sup>4</sup>

Figyelemre méltó, hogy már az 1940-es években publikált kutatási eredményeik is arra utalnak, hogy a jobb és hatékonyabb ügyintézés megvalósítása érdekében előnyös a döntési folyamatot grafikus eszközökkel ábrázolni, és így mód van az ellentmondások, esetleg

<sup>4</sup> MAGYARY 1942, 512.

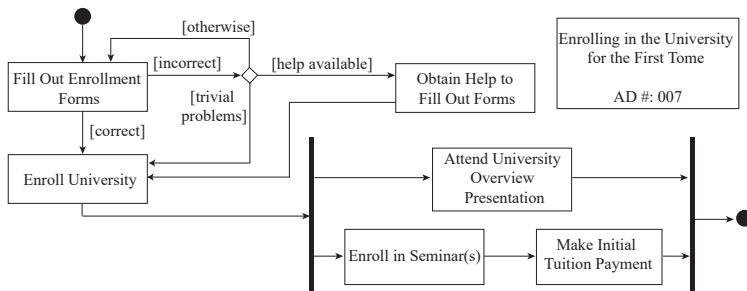
felesleges, hatékonyságot rontó lépések felismerésére és kiküszöbölésére. Áttekinthető, algoritmikus formában dolgoz fel egyes ügytípusokat, s ezekkel a szemléletes gyakorlati példákkal mutatja be a módszert.

### 1.5.2. Mai folyamatleírási megoldások

Az informatika – különösen a programozás – fejlődése, a fejlett programtervezés iránti igény jelentősen gazdagította a folyamattervezés eszközkészletét. Számos kifinomult módszer ismert, amelyeket a számítógép-programozáson kívül ma már számos egyéb területen felhasználnak. A főbb gyakorlati alkalmazási területek:

- üzleti folyamatok tervezése,
- ellenőrzési folyamatok optimalizálása,
- adatfolyam tervezése,
- munkafolyamat ábrázolása.

A különböző megoldások és diagramszerkesztő rendszerek közül ügyviteli folyamatok leképezésére és optimalizálására a *tevékenységdiagramok* a legalkalmasabbak. Például egy egyetemi beiratkozás folyamata az alábbiak szerint ábrázolható:



1. ábra

*UML 2 Activity Diagramming Guidelines*

*Forrás: [www.agilemodeling.com/style/activityDiagram.htm](http://www.agilemodeling.com/style/activityDiagram.htm) (A letöltés időpontja: 2017. 06. 12.)*

Digitális diagramtervező szoftverek széles választéka áll rendelkezésre, ezek között ma már sok az online elérhető, felhőalapú szolgáltatás, amelyek intelligens grafikai eszközeik segítségével támogatják a folyamatok és eljárások tervezését.

A mai folyamatábra-eszközöket elsősorban magán- és üzleti célok szolgálatára fejlesztették ki és szabványosították. Az egyik legismertebb ilyen megoldás az UML, azaz a Unified Modeling Language, amelynek segítségével a rendszerszervezők szervezetekről, ügyviteli és üzleti folyamatokról, adatbázisokról készíthetnek szabványos, szöveges és grafikus modelleket. A modern, elektronikus szolgáltatások nyújtására törekvő közigazgatás nem mellőzheti ezeknek a módszereknek az alkalmazását.



## 1.6. A közigazgatási folyamatmenedzsment

### 1.6.1. A közigazgatási folyamatmenedzsment szükségessége

Rengeteg hivatal esik abba a hibába, hogy anélkül kezd informatikai fejlesztésbe, hogy felmérné saját erőforrásait: vagy nincs tisztában a rendelkezésre álló kerettel, vagy hiányzó informatikai stratégiája miatt nem tudja, hogy az elkövetkezendő években nagyságrendileg mekkora forrást és milyen formában használhat fel.

A fejlesztés legfontosabb céljait csak akkor határozhatjuk meg, ha ismerjük azt az állapotot, amelyet fejleszteni szeretnénk. Tudnunk kell például, hogy a hivatal mennyi ügyet intéz, hol kezdődik és hol végződik egy ügy, melyek a „leghosszabb” és a „legrövidebb” ügyek, melyek a legproblematikusabbak, mekkora az ügyintézők átlagos leterheltsége stb. Azaz ábrázolnunk és elemeznünk kell a folyamatokat, ehhez ismernünk kell a folyamatokban keletkezett adatok mennyiségét és minőségét, indikátorokat kell kialakítanunk.

Ezek kiderítésére több *közigazgatás-technológiai eszköz* áll rendelkezésünkre. A leggyakoribb technikák az *ügymenet-modellezés*, az *ügyfélforgalmi vizsgálat*, a *funkciógyakorosság-elemzés* és a *munkakörelemzés*, amelyeket gyakran egészítenek ki *mélyinterjúkkal* (vagy kérdőívvel), *dokumentumelemzéssel* vagy akár *munkanap-fényképezéssel*.<sup>5</sup>

A felmérések rámutathatnak arra, hogy mely területeken szükséges, hol indokolt, és hol kerülhető el a fejlesztés. A preferált területek tovább pontosíthatók az elektronikus fejlesztés szempontjaival.

A kiválasztott területeken készíthető el az úgynevezett ügymenetvizsgálat, amely a kiválasztott ügymeneteket grafikusán jeleníti meg, így segítve a rendszerszervezők és -fejlesztők racionalizáló munkáját. (A módszertant Fluck András dolgozta ki, azonban munkáját a második világháború félbeszakította. A 70-es években Berkes József, majd a 90-es évektől Csuth Sándor nevéhez fűződik az ügymenetvizsgálat metodikájának továbbfejlesztése.)

Mit vizsgálunk egy átvilágításnál:

- vizsgáljuk a szervezet rendszerét:
  - feladatmegosztást, delegálást,
  - hatásköri rendszert,
  - szervezeti struktúrát,
  - a szervezet küldetését, fő tevékenységeit,
  - a szervezet adottságait (humán, tárgyi, környezeti stb.);
- folyamatokat, eljárásokat:
  - első megközelítésben: az inputokat, a tranzakciót és az outputokat,
  - később: az erőforrásokat, azok felhasználásának hatékonyságát és eredményességét,
  - másik megközelítésben: az alap-/működési folyamatokat és a háttér-/támogató folyamatokat,
  - irányítási folyamatokat, utasítási rendet,
  - ügyviteli folyamatokat,

<sup>5</sup> A BCE E-government kutatócsoportja ezeket a vizsgálatokat végezte 2003–2004-ben Zircen és Hajdúszoboszlón dr. Csuth Sándor – főiskolai docens, a hivatali átvilágítás szakértője – vezetésével.

- adatkezelést,
- a feladat-végrehajtás logikáját, az együttműködést;
- jogi kereteket:
  - az intézmény kötelező és vállalt feladatait,
  - ennek jogi feltételrendszerét,
  - esetleges jogszabályi rést, amelyet rendeleti úton lehet pótolni.

Ha ezeket a kérdéseket sikerült tisztázni, valószínűleg kiütköznek azok a visszásságok, amelyeket még az informatikai fejlesztés műszaki specifikációját megelőző logikai tervezésnél figyelembe kell venni.<sup>6</sup>

Az átvilágítással és racionalizálással a *közigazgatási workflowmenedzsment* foglalkozik. Célja, hogy a kialakítandó e-közigazgatási folyamatoknál:

- a folyamatokhoz igazodjék az információs rendszer,
- az egyébként nehezen (vagy egyáltalán nem) konvertálható folyamatokat is valahogyan integrálják,
- a folyamatokban végbemenő változások a rendszerben is monitorozhatók legyenek,
- a felelősségi és hatásköri szinteket, elemeket egyértelműen lehessen definiálni.

A folyamatszemplétű megközelítés a leíráson felül segít elemezni, majd újratervezni a hivatali feladatköröket, és a hivatal lakossággal, vállalkozásokkal, valamint más közigazgatási szervekkel történő kapcsolódási pontjait is feltárja. Az így kapott információ áramlása alapján készített kapcsolatrendszer-diagramok által érthetőek meg a valódi működési folyamatok. Természetesen nem árt, ha a hivatal tiszta jövőképpel, küldetéssel, szervezeti és működési politikával rendelkezik, hiszen ebből vezethetők le az ezt támogató (végrehajtó) back office folyamatok.

A workflow felmérésére épülő – számítástechnikával támogatott – módszertan napjainkra jelentőssé vált. Így követel egyre nagyobb teret az üzleti folyamatmenedzsment (business process management – BPM) közigazgatási megjelenése, valamint az erre vonatkozó eszköztár (Business ProcessModell and Notation – BPMN). E szoftverek megjelenése (például MEGA, ARIS, Bizagi) az ügymenet-modellezés új dimenzióját nyitja meg a közigazgatás előtt.

### 1.6.2. A közigazgatási folyamatmenedzsment jogi környezete

A közigazgatási folyamatok felmérésének kötelezettsége nem új keletű, de tartalmának illetéknéppen történő mélyítése már az elmúlt évtized eredménye. A közszolgáltatások

<sup>6</sup> A közigazgatás-fejlesztők egy része szerint ez az igazi back office, hiszen a háttérfolyamatoknak csupán eszöke az informatika. Tehát az informatika csak kiszolgálja ezeket a folyamatokat. Azonban tekintettel axiomaticus megközelítésünkre, túl kell lépünk ezen. Az e-közigazgatás back office-a olyan informatikai alapú rendszer, amely elismeri az offline folyamatok fontosságát, azonban vallja, hogy az informatika egészen más arculatot, szervezési szempontrendszert, jogi környezetet stb. igényel. Az offline közigazgatás back office-a valóban egyenértékű a folyamatokkal, szervezetrendszerrel és jogi környezettel. Az online közigazgatás vagy e-közigazgatás azonban integráns egész, amely a részrendszerek szimbiózisa révén új entitást alkot, új működési törvényszerűségekkel.

szabályozását elsőként a 2006/123/EK rendelet szabályozta, 2006 végén.<sup>7</sup> Ennek átültetését a hazai jog a 2009. évi LXXVI. törvénnyel, valamint a végrehajtásáról szóló 16/2010. (V. 6.) Korm. rendelettel oldotta meg.<sup>8</sup> E normák határozták meg elsőként a szolgáltatási tevékenységek folyamatainak tartalmát, informatikai hátterét. Később ehhez csatlakozott az interoperabilitási törvény (2013. évi CCXX. tv.), amelyet két évvel később inkorporáltak a 2015. évi CCXXII. törvénybe (az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól). Azonban e jogszabályok még mindig csak a kereteket szabták meg.

Azt, hogy az e-közigazgatás kiterjesztéséhez információval kell rendelkezünk a folyamatokról, elsőként az 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat fogalmazta meg.<sup>9</sup> E folyamatok gyorsítása a kormányablakokban létrejövő tudástárak létrehozásához volt szükséges, hiszen ezeken az integrált ügyintézési pontokon valamennyi ügyintézőnek információval kellett rendelkeznie a közigazgatás valamennyi ügyéről, folyamatáról.<sup>10</sup>

A konkrét folyamatoknak sokszor önálló – és dinamikusan változó – jogi környezete van. Ezenkívül figyelembe kell venni a szervezeten belüli folyamatokra vonatkozó egyéb szabályokat (például ügyrendek, szabályzatok, szabványok, ajánlások stb.).

### 1.6.3. A folyamatok modellezése

Habár a közigazgatási folyamatok modellezése hazánkban már a második világháború előtt jelen volt, csak az elmúlt évtizedben (döntően az üzleti szférában beigazolt sikerességének köszönhetően) tört be a folyamatmenedzsment alkalmazása a közigazgatásba.<sup>11</sup> E trendet fokozta az interoperabilitás megteremtésének szükségessége, amely – többek között – a folyamatok együttműködési képességét is feltételezi.

Bár az üzleti folyamatok kontextusa sok tekintetben különbözik a közigazgatási folyamatoktól, mégis hasonlítanak egymásra, így a folyamatok leírására (némi adaptációval) ugyanaz az eszközrendszer használható. Ennek köszönhető, hogy a modellezési struktúra, a modellezés elemei, eszközei és leírásai átszivárogtak az üzleti szférából.

Eleinte több leíró nyelv képes volt arra, hogy a folyamatokat szabványosan írja le, de a konkurens leíró nyelvek közül a BPMN (Business Process Modell and Notation) ISO által is minősített nyelve kezdett dominálni a közigazgatás-fejlesztésben.

<sup>7</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról* (2006. december 12.). Elektronikusan elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:133237> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>8</sup> 160/2010. (V. 6.) Korm. rendelet az integrált ügyintézési és tájékoztatási pont kialakításáról, működtetéséről, valamint a működtető és az érintett szervek együttműködésének rendjéről. Elektronikusan elérhető: [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=a1000160.kor](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1000160.kor) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>9</sup> 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról. Elektronikusan elérhető: [www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14176.pdf](http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14176.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>10</sup> A kormányablak-tudástárral kapcsolatos egyes feladatokról szóló 2039/2013. (XII. 30.) Korm. határozat mellékletében vannak felsorolva a kormányablak-tudástárban szereplő ügykörök (2384 db).

<sup>11</sup> E térfoglalást nagyban gyorsította a szakmai irodalom jelentős bővülése, és az erre épülő közigazgatási pilotprojektek egyre nagyobb száma. (Magyarországon például az ÁROP 1.2.18. Szervezetfejlesztési Program.)

A BPMN (modellező) szoftverek segíthetik hozzá a szervezetet, hogy:

- könnyebbé váljon a tervezési és fejlesztési döntéshozatal,
- valamennyi, akár speciális és összetett folyamatot modellezni lehessen,
- számos indikátor méréséhez szükséges adatok kinyerhetők legyenek belőle (például költség-haszon elemzés),
- integrált szemléletben valósuljon meg a keret- és szakrendszerek rendszertervezése, fejlesztése, tesztelése és migrációja,
- átláthatóbb legyen a rendszerek architektúrája, így bevezetése, irányítása, üzemeltetése, valamint a rendszerhez kapcsolódó oktatás is.

E szoftverek jellemzően:

- A BPMN-alapismeretek birtokában könnyen használhatók.
- A BPMN alapkészleteit tartalmazzák, abból építkeznek.
- Többféle folyamat- és alfolyamat-megjelenítési lehetőséget biztosítanak.
- Intuitív logikájúak, azaz a folyamat modellezése során a kirajzolódó eredmény függvényében tudunk módosítani, a felhasználó aktív kontrollálása alatt.
- Támogatják a vizuális megjelenítésben a szöveges magyarázatok beszúrását.
- Jelentős online dokumentáció, útmutató, oktatóvideó és kurzus segíti az extra funkciók megértését, használatát.
- A legtöbb szoftver validálási funkciót is tartalmaz, így a folyamatleírás helyessége (a grafikus és a szöveges leírás egyezősége) ellenőrizhető az ábrázolási folyamat lezárása előtt.
- Számos szoftver a folyamatmodellezés alapján el tudja készíteni a szervezet kötelező dokumentumait.
- Számos szoftver már kollaboratív környezetben is működik.
- Kompatibilisek a legtöbb irodai alkalmazással (több formátumba exportálhatók).
- Döntően fizetős szoftverek, de például a Bizagi Modeler ingyenesen elérhető, free-ware.<sup>12</sup>

Ugyanakkor egy folyamatot többféleképpen is le lehet írni, elég csupán az eltérő absztrakciós szintekre gondolni. Épp ezért előfordulhat, hogy szervezetek között (de akár szervezetben belül) is nehezen összeilleszthető folyamatokkal szembesülünk. Ilyenkor vagy a további iteratív fejlesztés (vagy újragondolás) vagy egy konszenzusos, egységesítő folyamat indítása lehet célravezető. E problémát megelőzheti, ha a folyamatokat újrahasznosítható modulokból (alfolyamatokból, elemekből) tervezzük. A jogszabályok kedveznek a formalizálásnak, így a hasonló élethelyzeteket hasonló eljárásokkal (folyamatokkal) oldjuk meg. Tehát annak ellenére, hogy például a szakigazgatás területei különbözőek, azoknak számos alfolyamata (például kérelem, idézés, értesítés, hiánypótlás stb.) egységes módon leírható. Ezek ábrázolásában, leírásában központi iránymutatásra van szükség.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Elektronikusan elérhető: [www.bizagi.com/en/products/bpm-suite/modeler#downloadmodeler](http://www.bizagi.com/en/products/bpm-suite/modeler#downloadmodeler) (A letöltés időpontja: 2017. 05. 06.).

<sup>13</sup> Például az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet egy alfolyamatokat leíró tudásbázist is rendelkezésre bocsáthatna valamennyi közigazgatási egység számára.

A folyamatok leírása szöveges (táblázatos) és grafikus (folyamatábra) formában történhet. A két típusnak egyeznie kell (ezt szolgálja a szoftverekben a validációs funkció is).

#### *1.6.4. A modellezésre váró folyamatok prioritizálása és leírása*

Bár ideális lenne egy szervezet valamennyi folyamatát egyszerre feltárni és optimalizálni, a gyakorlatban – annak erőforrásterhe miatt – ez szinte lehetetlen. Ezért van szükség sortartásra. (A sortartást a legtöbb esetben nehezíti, hogy a közigazgatási szervezetek ritkán vannak valamennyi folyamat ismeretének birtokában, azaz nem feltétlenül áll rendelkezésükre egy folyamatkatalógus, amelyet sorrendbe tehetnének. Ezenkívül gyakran hiányoznak az alapvető folyamatmenedzsment-ismeretek is.)

A sorrendet a szervezet céljai szabhatják meg, de ahány cél, annyiféle sorrend alakítható ki. Többek között meghatározó lehet:

- a hűzóerők fejlesztése, azaz a leggyakoribb vagy legnépszerűbb ügyek kiemelése,
- a legproblematikusabb (a szervezetet leginkább terhelő, a legtöbb belső és külső kritikát kapó, leginkább pazarló, a legtöbb akadályba ütköző stb.) ügyek javításának célja,
- az elektronikus ügyintézésére átállítás előtt álló akadályok áthidalhatósága, az elektronikus ügyintézés kialakításának költségigénye, de akár az elektronikus ügyintézés szükségessége is,
- az ügymenet fontossága,
- a folyamat izoláltsága vagy összetettsége, a szükséges kollaboráció köre,
- illetve e fenti szempontok tetszőleges kombinációja.

A kiválasztott folyamatokat követően meg kell határozni a folyamatmodellezésben részt vevők körét, az egyéb szükséges erőforrásokat, a felmérés időtávját és időszükségletét, nem utolsósorban a felmérés célját. (Ezeket vagy projektalapító vagy folyamattervezési dokumentumban rögzítik.)

Ezt követően kell definiálni:

- a kiválasztott folyamat nevét, azonosító adatait, verziószámát (esetleg korábbi verziókat és készítésük dátumait, ha voltak),
- a folyamat szereplőit (ügyfél, hatóság, másodfokon eljáró szerv, egyéb közreműködő hatóság), felelőseit, a készítőket, beosztásukat, a külső szakértők nevét és szerepét, a folyamatgazda szervezet (vagy szervezeti egység) nevét,
- a kiválasztott folyamat célját, rendeltetését, lényegét (kulcsszavait),
- a folyamatot érintő jogszabályokat és egyéb szabályozó dokumentumokat, jogalkalmazási sajátosságokat,
- a folyamat kezdetét (indítóeseményét) és végét (záróeseményt),
- a folyamat főbb tevékenységeit, lépéseit, az optimális utat (happy path), az alternatív útvonalakat és folyamatváltozatokat,
- a folyamat idő-, anyag- és költségigényét,
- az indító produktumot, a közbeni produktum(ka)t, a folyamat – optimális működés esetén – várható eredményét,

- a kapcsolódást más folyamatokkal és alfolyamatokkal input és output oldalon egyaránt,
- az elektronizáció fokát: a legalacsonyabb és legmagasabb<sup>14</sup> elektronizáltsági szinten álló elemek listáját,
- az adminisztratív terheket: az ügyfélnél jelentkező költség- és időszükségletet, személyes megjelenési igényt, benyújtandó, továbbítandó iratok körét, az ügyintézés átlagos időszükségletét, az előfordulási gyakoriságot,
- egyéb jellemzőket és megjegyzéseket, amelyek a folyamat jobb megértését szolgálják.

A folyamatmodellezés szöveges leírását párhuzamosan érdemes elvégezni a grafikus ábrázolással. (A szoftveres megoldások is e párhuzamos leírást támogatják.) Bár a két ábrázolási mód alternatív viszonyban is lehetne, inkább kiegészítik egymást. Míg a szöveges leírás a legapróbb részletekig bemutathatja a releváns szempontokat, addig a grafikus ábrázolás egy magasabb absztrakciós szinten képes bemutatni a kapcsolatokat, a kapcsolatok és folyamatok redundáns részeit, az együttműködési szükségleteket, illetve jelezhet olyan problémákat, amelyek a szöveges leírásból nem derülnek ki, és sürgős megoldásra szorulnak.

#### *1.6.5. A priorizálás leggyakoribb hajtóereje: a fejlesztendő folyamatok radikális újratervezése (BPR)*

Akkor nyúlunk radikális eszközökhöz, ha gyökeresen szakítani szeretnénk a korábbi gondolkodással. Miért merülhet ez fel? Mert a közsférával szembeni folyamatos elvárásnövekedésnek szeretnénk megfelelni egy olyan merev, konfliktusos és bürokratikus közegben, ahol az üzleti módszertanok nem illeszthetők be.

Hiszen gyakran olyan szervezetrendszer vizsgálunk, ahol:

- a szervezetek nem rendelkeznek misszióval, stratégiával, célrendszerrel, hiszen bőven elég, ha csak a jogszabályoknak megfelelnek;
- sem a szolgáltatások köre, tartalma, sem azok minősége nem rögzített;
- a termékeket és szolgáltatásokat nem ügyfélelvárások, hanem történelmi előzmények, hagyományok, szokások, politika alakítják;
- a szervezet saját fenntartására törekszik, így olyan rejtett járulékos feladatokat végez, amelyek indokolatlanok (főleg a fő feladat feleslegességének tükrében);
- a siker szokatlan, az eredményérdekeltség ismeretlen, a szervezet mögött eltűnik az egyén (az egyén sikeressége a szervezet sikerességén/sikertelenségén nem tükröződik).

<sup>14</sup> Míg a legalacsonyabb szinten álló elemek jelentik a folyamatok leggyengébb láncszemeit, addig a legmagasabb szinten állók a későbbi fejlesztések bázisát képezhetik.

A BPR<sup>15</sup> – bár nevében üzleti – a közigazgatási átalakítások radikális eszközévé nőtte ki magát. A BPR nem bánik kesztyűs kézzel a szervezettel: akár több folyamatot, többnyire az egész szervezetet kulcsfolyamatait, folyamatainak struktúráját is *újratervezi*. Akkor szokás bevetni, amikor vagy gyökeres átalakításra, irányváltásra van szükség, vagy csak egyszerűen kezdeti stádiumban álló folyamatokat kell felismerni, kialakítani, sztemenderdizálni vagy csak felkészíteni egy komolyabb minőségjavító módszertanra.

A BPR megvizsgálja a szervezet küldetését, elérendő céljait, és az ehhez szükséges legoptimálisabb – többnyire informatikailag támogatott – folyamatokat alakítja ki, akár a korábbiak teljes annullálásával. A BPR nincs tekintettel struktúrára, szokásokra, személyzetre. Célja a költséghatékonyság javítása, a minőség fokozása a dinamizmus javításával, mindez azért, hogy az ügyfél olcsóbb és jobb szolgáltatást kapjon. Radikálisságának köszönhetően a hatás sem fokozatos, hanem ugrásszerű lesz.

A BPR tehát ideális az e-közigazgatás kialakítására, hiszen az e-közigazgatás nem a meglévő rendszerek informatikai háttértámogatását jelenti, hanem a közigazgatási funkciók elektronikus alapú újraszervezését.

A BPR indokoltságát a 3C-nek aposztrofált tényezők foglalják össze:

- *Customers* (vevők elsőbbsége): A szolgáltató állam egyik alaptézise, hogy az ügyfelek igényei szabják meg a szolgáltatás tartalmát. Az IKT térnyerésével az ügyfelek elvárásai a virtuális térhez kötődnek. Az ügyféligények azonban gyakran annyira markáns változást igényelnek a hivatali gondolkodásban, hogy az csak teljes újraszervezéssel kivitelezhető.
- *Competition* (verseny fokozódása): A közigazgatásra egyre jellemzőbb a verseny, ami egyre több versenytényezőben megmutatkozik. A verseny egzisztenciális: aki lemarad (például az IKT-alapú szolgáltatások területén), attól elpártolnak ügyfelei, így nehezen tudja majd megindokolni fennmaradását.
- *Change* (tartósan jelentkező változások): A változás iránti fogékonyság (lásd agilitás), a változásokhoz való viszonyulás szintén determinálja egy szervezet jövőjét. A rugalmatlanul, lassan, nem innovatívan reagáló szervezet ügyfelet veszít, valamint működése is hatékonytalanná válik. (Például magas általános költségek jelentkezhetnek.) A változást a közigazgatásban gyakran a jogszabályok változása okozza.<sup>16</sup> Azaz míg egy korábbi jogszabályi környezetnek megfelelő működés racionálisnak tűnhetett, egy új kontextusban ez már merő irracionalitássá változhat. (Így ilyenkor ezeket nem tökéletesíteni, hanem újraalkotni kell.)<sup>17</sup>

A BPR-módszertan újabb elemeket is tartalmazó továbbfejlesztése az X-engineering.

<sup>15</sup> A rövidítés elsődleges kibontása: Business Process Reengineering – az üzleti folyamatok újjászervezése. De BPR alatt értjük a Business Process Restructuring (üzleti folyamatok újraszervezése), valamint a Business Process Redesign (üzleti folyamatok újratervezése) műveletét is. Michael Hammer írta le először a jelenséget 1990-ben, majd ezután indult meg a témával foglalkozó diskurzus, amelynek eredményeképp alakul napjainkban is a kapcsolódó módszertan.

<sup>16</sup> De elég az eljárási deregulációra gondolni, hiszen az is kvázi BPR.

<sup>17</sup> HAMMER–CHAMPY 1996.



### 1.6.5.1. BPR-modell (szintézis)

A BPR-t többféleképpen oszthatjuk szakaszokra.<sup>18</sup> A sokféle metodológiai elképzelés bővítése érdekében megpróbálunk szintézist alkotni egy öt szakaszból álló modellel:

0. *Előkészületi fázis:* a BPR-ben részt vevő belső és külső szakértők (és vezető), elérhető és felhasználni kívánt technikák, technológiák számbavétele. A BPR-ciklus időtávjának és forgatókönyvének behatárolása.
1. *Analizációs fázis:* a meglévő folyamatok elemzése, kritikus pontok és hibák feltárása,<sup>19</sup> jogszabályi kötelezettségek vizsgálata (a kötelező és vállalt funkciók számbavétele).
2. *Missziós fázis:* a szervezet céljainak és küldetésének feltárása, megfogalmazása. Ezek után kell megtalálni, hogy melyek azok a folyamatok és funkciók, amelyeket ki kell alakítani az elérendő szervezeti cél érdekében. (Ez lefedheti a meglévő folyamatokat, de azoktól akár teljesen el is térhet.)
3. *Újraszervezés és dokumentálás fázisa:*
  - új folyamatok lefutasának meghatározása (hatáskör- és feladatmegoszlás deklarálása), akár többféle forgatókönyvvel (a szakasz végén azonban ki kell választani a legoptimálisabb scenáriót);
  - az egymással összefüggő folyamatok összefüggéseinek feltárása;
  - az új folyamatok üzemeltetésére történő átállás megtervezése.
4. *Megvalósítási fázis:*
  - közreadás: oktatás és felkészítés;
  - előzetes tesztelés: idő-, minőség- és költségalapú indikátorok mérésével;
  - a változtatások kiterjesztése (szigorú forgatókönyv szerint);
  - visszacsatolás (értékelés és jutalmazás) és korrekció.

A BPR nehéz, költséges és (hatásának elfogadását tekintve) igen kockázatos technika. (Független külső szakértő nélkül ezért nem érdemes belevágni.) A folyamatokra gyakorolt hatása azonban vitathatatlan.

<sup>18</sup> A felosztások a következő irodalmakra építenek: OSBORNE–HUTCHINSON 2004; CSETÉNYI 1999; HAMMER 1990.

<sup>19</sup> Több változat nagy hangsúlyt fektet a meglévő folyamatok elemzésére. Véleményünk szerint az ilyen elemzések elvonják a figyelmet a célról, és akarva-akaratlanul kötődést alakítanak ki a régi megoldásokhoz. A BPR lényege egy teljesen új entitás létrehozása, a fejlődés ebben az esetben többnyire szervesen, így nem kell törekedni a szerves kötődésre, tehát az első fázis első fele el is hagyható.



**ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK**

1. Milyen közigazgatás-technológiai eszközök állnak rendelkezésünkre a hivatal átvilágításánál?
2. Mit vizsgálunk egy közigazgatási szervezet átvilágításánál?
3. Mi a workflowmenedzsment célja?
4. Mikor válik optimálissá egy folyamat?
5. Mihez segítik a BPMN-szoftverek a szervezetet?
6. Melyek a BPMN-szoftverek jellemzői?
7. Mi határozhatja meg az átvilágítandó folyamatok sorrendjét?
8. Mi indokolja a BPR-t?
9. Melyek a BPR-modell fázisai?

## 2. Nyílt kormányzat és elektronikus közigazgatás az Európai Unióban

Az EU és Magyarország az információs technológia tömeges felhasználásának, széles körű elterjedésének jelenségeire számos területen reagál. Ezek közé tartozik a közigazgatás, a közösségi szolgáltatások megszervezésével kapcsolatos fejlesztési elképzeléseknek az informatikával való összekötése, e szolgáltatásoknak informatikai alapokra történő helyezése. Ennek következtében már sokéves története van az információs társadalommal kapcsolatos elképzeléseket és fejlesztési koncepciókat megfogalmazó stratégiai programoknak.

Ebben a fejezetben áttekintjük az EU információs társadalommal kapcsolatos politikáinak sorát, és ehhez illeszkedve az elektronikus közigazgatási szolgáltatások kiépítésére irányuló akcióprogramokat, majd az ebből levezethető eszközöket, eredményeket.

### 2.1. Az EU információs társadalommal kapcsolatos politikája

Bár az információs társadalommal kapcsolatban az 1980-as évek óta kimutathatók az EU szakpolitikai cselekvési programjai között bizonyos törekvések, összehangolt, átfogó, koncepcionális jellegű programról csak 1994 óta beszélhetünk, ugyanis ebben az évben készült el és került a közösség döntéshozói elé a *Bangemann-jelentés*, vagyis az *Európa és a globális információs társadalom – Ajánlások az Európai Tanács számára* című munkaanyag.

#### 2.1.1. A Bangemann-jelentés

Bár a Bangemann-jelentés elkészülte óta sokat változott a világ, az informatika területén pedig különösen sok új jelenség honosodott meg, a jelentés alapvető üzenetei máig érvényesek, és a soron következő stratégiai dokumentumok sokasága rendre magán viseli ennek nyomait. Európa számára ugyanis az informatikával kapcsolatos stratégiai célok, átfogó törekvések meglehetősen stabilitást mutatnak.

Ezek elsősorban a

- kontinens integráltságának fokozására,
- a vállalkozói mentalitás erősítésére,
- az európai gazdaság versenyképességének fokozására,
- a jogbiztonság megszilárdítására,
- a társadalmi problémák kezelése érdekében a technológiában rejlő lehetőségek minél eredményesebb kiaknázására irányulnak.

A közigazgatás informatikai fejlesztése már a Bangemann-jelentés alkalmazási célterületei között is megjelenik – természetesen stratégiai fontosságú egyéb társadalmi alrendszerrel

együtt. Az egész Európát átfogó kormányzati hálózat kiépítésének gondolata már ekkor megfogalmazódik, s noha ettől még távol vagyunk, az elmúlt több mint két évtized fejlesztési programjai ebbe az irányba is jelentős lépéseket jelentenek. A jelentés kitér arra is, hogy mire számíthatnak az információs társadalom egyes meghatározó szereplői. A kormányok és hivatalok számára azt a célt rendeli a dokumentum, hogy „*az állampolgárhoz közelebb álló és alacsonyabb költségekkel járó, hatékonyabb, áttekinthetőbb és jobban reagáló közszolgálatok*” működjenek az európai információs társadalomban. Tehát az erősödő európai integráció közigazgatása a hatékonyságot az átláthatósággal és a jobb reagálóképességgel együtt kell hogy fejlessze.

A jelentés rámutat, hogy a cél megvalósításához az információs infrastruktúra fejlesztése mellett a vonatkozó jogi szabályozási környezetben is paradigmaváltást kell végrehajtani. Erősíteni kell a versenyjogi szabályozást a piaci logika érvényesítése érdekében, a társadalmi és közpolitikai célok szolgálatában pedig az emberi jogok védelmére, a jogbiztonságra kell nagy hangsúlyt helyezni. Fontos gondolat, hogy a rendszerek és az informatikai alapú szolgáltatások iránti bizalom kiépítése, megszilárdítása szükségessé teszi az informatikai biztonsági kihívások kiemelt kezelését.

### *2.1.2. Információs társadalom mindenkinek. Az e-Europe akciótervek*

A mérföldkönek számító Bangemann-jelentés nyomán az 1990-es években stratégiai dokumentumok sokasága készült, s az EU megkezdte a közösségi információs társadalomra vonatkozó politika elemeinek kidolgozását. Az ekkor keletkezett munkaanyagok jobbra a *gazdasági fejlesztések* számára jelentettek útmutatást, a társadalom szélesebb tömegeinek érdeklődését kevésbé váltották ki. Az internethasználat tömegessé válása és a mobil hírközlés piacán bekövetkezett radikális technológiai változások teremtették meg a fejlett közösségi informatikai szolgáltatások iránt reális társadalmi igényt támasztó kritikus tömeget, valamint ezen igény kielégítésének feltételeit egyaránt.

Az EU információs politikája 1998-tól kezdődően fokozatosan, az ezredforduló után pedig már határozottan a társadalom szélesebb tömegeihez kezdett szólni, s valósággá vált a felhasználók tömegeinek bevonása az információs társadalom szolgáltatásaiba. Az informatika iránti társadalmi fogékonyság és az erre épülő kormányzati törekvések konkrét intézkedésekben is megnyilvánultak. Mindezek megvalósításához volt szükség egy szemléletváltásra, és az azon alapuló új akciótervre.

Ezt a változást fejezi ki tömören és félreérthetetlenül az „*információs társadalom mindenkinek*” szlogen, a 2000-ben elindított *e-Europe 2002* program alcíme. Reális, bár igen ambiciózus cél volt, hogy az internet elérhetővé váljon minden egyén, háztartás, iskola, gazdálkodó szervezet és közigazgatási szerv számára annak érdekében, hogy ez előmozdítsa a polgárok társadalmi integrációját, és azt, hogy Európa képes legyen teljes mértékben kihasználni az internet és általában az informatika által megteremtett lehetőségeket a gazdasági növekedés érdekében.

A program fő célkitűzései az alábbiak voltak:

- a fiatalok beléptetése a digitális korszakba,
- olcsó internet-hozzáférés,
- az elektronikus kereskedelem terjedésének gyorsítása,

- gyors internet a kutatók és a diákok részére,
- intelligens kártyák a biztonságos elektronikus hozzáféréshez,
- kockázati tőke a fejlett technológiát alkalmazó kis- és középvállalatok számára,
- „elektronikus részvételi lehetőség” a csökkent munkaképességű és hátrányos helyzetű személyek számára,
- online egészségügyi szolgáltatások,
- intelligens közlekedés, szállítás,
- *online kormányzás.*

Magyarország 2000 elején sietve elkészítette és közzétette saját információs társadalom akciótervét,<sup>20</sup> amely lényegében hűségesen követte az e-Europe 2002 program céljait, eszközeit és fogalomhasználatát is.

Az e-Europe 2002 program folytatását jelentette az e-Europe 2005 akcióterv, amelynek kidolgozását az unió 2004-ben bekövetkezett nagyarányú, 10 új tagállammal való kibővítése tette szükségessé. Ebben az akciótervben is konkrét szerepet kapott és az egyik kulcsfontosságúként jelent meg az *e-kormányzat* mint e-Europe-politika, a széles sávú hálózati hozzáférés terjesztése, az elektronikus kereskedelem, az e-egészségügy, az e-oktatás és az informatikai biztonság területei mellett.

### 2.1.3. Egységes digitális piac. Az európai digitális menetrend 2020

A 2010 és 2020 közötti időszakra nézve az unió információs társadalommal kapcsolatos törekvéseit az *európai digitális menetrend* foglalja keretbe. Ez a jól kiérlelt, a korábbi tervezési időszakok tapasztalatai alapján finomított stratégiai terv a társadalom és a gazdasági élet informatika által érintett minden lényeges területére nézve megfogalmazza a közösség kompetenciáit és a hosszú időre – 10 évre – szóló fejlesztési irányokat. Az unió ezzel a fejlesztési koncepcióval azt kívánja elérni, hogy a nagy sebességű internetre és az interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac révén fenntartható gazdasági és szociális előnyöket teremtsen.

A legfontosabb új gondolat az EU egészét átfogó *egységes digitális piac* megteremtésére irányuló igyekezet. Lényegében a tervezési időszak egészének ez az ambíció adja meg az irányát.

Ezek megvalósításában az elektronikus kormányzatnak is komoly szerep jut. A dokumentum 2.7.4. pontja ennek előnyeit taglalja, és megjelöli a legfontosabbnak ítélt intézkedéseket, amelyeket az időszak során ezen a területen a közösségnek meg kell valósítania.

Az EU Bizottsága számára kulcsintézkedésként jelöli meg az online hitelesítési szolgáltatáson alapuló elektronikus személyazonosítás és dokumentumhitelesítés kölcsönös elismeréséről szóló szabályozás kidolgozását. Ez a feladat azóta megvalósult, és a szabályozás – az e-IDAS-rendelet – 2016 nyarán hatályba is lépett. A menetrend további bizottsági hatáskörbe tartozó elektronikus közigazgatás-fejlesztési feladatokat is megjelöli:

- támogatás nyújtása az egységes piac érdekében megvalósuló *akadálymentes és határokon átnyúló e-kormányzati szolgáltatások* számára;

<sup>20</sup> e-Magyarország Program: az e-Europe: Információs társadalom mindenkinek magyarországi programja.

- határokon átnyúló *e-környezetvédelmi szolgáltatások* nyújtása, ezen belül korszerű észlelőhálózatok létrehozása;
- nyílt és átlátható e-kormányzati rendszer működtetése;
- cselekvési terv kidolgozása az átlátható, teljesen elektronikus közbeszerzési szolgáltatások megvalósítására.

Nemcsak a Bizottság, hanem a tagállamok kormányai számára is jutnak e-közigazgatással kapcsolatos fejlesztési feladatok:

- az e-kormányzati *szolgáltatások teljes interoperabilitásának* biztosítása, amely során le kell küzdeni a szervezeti, műszaki és terminológiai akadályokat, valamint
- egyablakos ügyintézési pontok teljes hatáskörű e-kormányzati központokként való működésének biztosítása.

## 2.2. A nyílt kormányzat elvei és közösségi politikái

Az EU információs társadalommal kapcsolatos politikájának – ahogy lényegében Magyarországának is – egyik állandó eleme az elektronikus közigazgatás fejlesztése, amely kisebb-nagyobb hangsúlyváltozásokkal újra és újra felbukkan a cselekvési programokban. A stratégiaalkotás ugyanakkor nem marad meg az ilyen absztrakt koncepciók szintjén, hanem részletesebb, konkrétan az e-közigazgatás tényleges fejlesztésére irányuló akciótervekben is formát ölt.

A közigazgatással kapcsolatos munkaanyagok és törekvések az Európai Unió közösségi politikai értékvalasztásait követik, és annak szakterületi megvalósítását, a közfeladatok értékelt megvalósítását szolgálják. A programok alapelveiben kifejeződik, hogy az EU a közös *gazdasági érdekek* szolgálatán túl értékközösség is, s a közösen képviselt értékek egyike a nyílt kormányzat.

### 2.2.1. A nyílt kormányzattal kapcsolatos közösségi törekvések

A nyílt kormányzat elveit az EU egyes munkaanyagai segítségével közelíthetjük meg. A közösség nyílt kormányzati koncepciója – szándékai szerint – lebontja a közigazgatás jelenleg létező hagyományos kereteit, megnyitva és megosztva az eszközöket – adatokat, szolgáltatásokat és döntéseket –, lehetővé téve az együttműködést a közszolgáltatások kialakításában, valamint erősítve a döntéshozatal részvételi formáit.<sup>21</sup> Az egységes európai digitális piac kiépítésének érdekében követendő nyitottság akkor teljesülhet, ha ez a szellemiség kiterjed a *kötelezettségvállalásra, a szolgáltatásokra és az eszközökre*, erőforrásokra.

A *nyílt kötelezettségvállalás* a közpolitika kialakításának folyamatát jelenti az egész társadalomra nézve beleértve a civil társadalmat, a vállalkozásokat, a szakszervezeteket vagy akár az egyéni polgárokat. A szakpolitikai döntéshozatal nyitott folyamatai a társadalom jobb tájékoztatásával járulnak hozzá a folyamatban levő politikai kezdeményezé-

<sup>21</sup> BREMERS–DELEU 2016, 10.

sekhez, a politikai kezdeményezések nyilvános konzultációi folytatásához, sőt lehetővé teszik az egész társadalom aktív részvételét, és ötleteket teremtenek a jövőbeli közrendre vonatkozóan.

A *nyílt szolgáltatások* olyan digitális közszolgáltatásokra utalnak, amelyeket más közigazgatási szervek vagy harmadik felek esetleg újra felhasználhatnak annak érdekében, hogy értéknövelt szolgáltatásokat nyújtsanak. A nyílt szolgáltatások szükségessé teszik a digitális közszolgáltatások megfelelő tervezését. A szolgáltatásorientált architektúra (SOA) tervezési elvei ebben hasznosnak bizonyulhatnak: moduláris, lebontott szolgáltatások, interoperabilitás egy alkalmazásfejlesztési felületen (API) keresztül, laza csatolással (loose coupling) támogatva.

Az *eszközök nyitottsága* alatt azt értjük, hogy a kormányzati adatok, szoftverek, specifikációk és keretrendszerek bárki számára szabadon hozzáférhetők, felhasználhatók, módosíthatók, és tartalmuk korlátozás nélkül vagy csak indokolt és arányos korlátozó-sokkal – például kereskedelmi vagy pénzügyi ellenszolgáltatások mellett – terjeszthető.

Ezek a nyitottsággal kapcsolatos követelmények elvezetnek a nyílt kormányzat alapelveihez,

- az átláthatósághoz – és ebből következően a felelősség megállapíthatóságához, érvényesíthetőségéhez,
- az együttműködéshez és
- a részvételhez.<sup>22</sup>

Az átláthatóság a kormányzati döntéshozatalra és a kormányzati tevékenységre vonatkozó releváns dokumentumok és egyéb információk nyilvánosságra hozatalát jelenti releváns, hozzáférhető módon, időszerűen és pontosan. A vonatkozó és hozzáférhető információk azt jelentik, hogy azoknak megfoghatónak, megfelelő formátumban (újrafelhasználásra) és a különböző közönségek sajátos szükségletére szabottaknak kell lenniük. Időben és pontosan azt jelzi, hogy az információknak lehetővé kell tennie a megfelelő érdekelték számára az elemzéshez, az értékeléshez és az együttműködéshez szükséges időt. Az információknak naprakésznek, pontosnak és teljesnek kell lennie.

A *nyílt kormányzati együttműködés* során a kormányzat keresi a partnerség lehetőségét a társadalom tagjaival, és munkamegosztást alakít ki annak érdekében, hogy hozzáadott értéket teremtsen a közszolgáltatások rendszerének kialakításában és fenntartásában. Az együttműködés olyan erőforrások használatára épül, amelyek elérése mindenki számára biztosított, megosztott. Az együttműködés a szolgáltatás felépítésének, újrahasznosításának, modularitásának elveihez is kapcsolódik. Új szolgáltatások létrehozásával a felhasználókat individuálisan, a társadalmat pedig egészében gyarapító új közösségi értékek keletkeznek.

A politikai döntéshozatalban való *részvétel* követelménye akkor teljesül, ha a közhatalom megnyitja a kormányzati döntéshozatalt az állampolgárok, a gazdálkodó szervezetek és a közigazgatási szervek felé azért, hogy biztosítsák a nyitott részvételi folyamatot a közösségi javak növelése érdekében.

<sup>22</sup> Ibid. 11.

### 2.2.2. *A nyílt kormányzat elvei*

A nyílt kormányzás és a hatékony közigazgatás megvalósítására irányuló tudományos törekvések története több évszázados múltra tekinthet vissza. Már a felvilágosodás jelentős polgári liberális filozófusai is vizsgálták ezt a kérdést, éppúgy, mint napjaink politikai és közéleti gondolkodói és igazgatási szakemberei. Számos tudományos iskola alakult ki ezen a területen, amelyek egymás nézeteinek kritikai felülvizsgálatával is nagy lépéseket tettek.

Önmagában már az is jelentős fejleménynek és felismerésnek tekinthető, hogy a közigazgatást – mint professzionális tevékenységet – meg kell különböztetni, illetve a modern államokban közjogi garanciákkal is megerősített módon el kell választani a politikai akaratképzés és hatalomgyakorlás erőterétől, és egy önálló szakmai ethosszal rendelkező társadalmi alrendszerként kell kezelni. Mára lényegében ez a megközelítés vált dominánssá világszerte a joguralom alatt álló alkotmányos államokban. Max Weber ismert nézetei mellett kiemelhetünk néhány gondolatot az Amerikai Egyesült Államok későbbi elnökének, Woodrow Wilsonnak egy közigazgatás-tudományi esszéjéből.

- A kormányzati munka két különálló mozzanatból áll: ezek a politika és a közigazgatás.
- A közigazgatás a politikától független tudománnyá fejleszhető.
- A közigazgatás tudományos vizsgálata során a természettudományos megismeréshez hasonló módon törvényszerűségek felfedezésére kell törekedni.
- A tudományos alapokon nyugvó közigazgatási elvek alkalmazása növeli a gazdaságosságot és a hatékonyságot.<sup>23</sup>

A különböző közigazgatás-tudományi elméletek tehát mára lényegében osztoznak abban a vélekedésben, hogy a közigazgatást tudományos módszerekkel és modern eszközökkel kell művelni, és a rendszer működtetésének társadalmi célja a közjó szolgálata, az alkotmányos rend védelme és fenntartása a társadalom tagjainak minél szélesebb körű bevonásával.

Összességében elmondható, hogy ezek az elvek közeli rokonságban állnak a liberális társadalomfilozófia elveivel és politikai követelményeivel. Bár nincs kimerítő, teljes körű és általánosan elfogadott összefoglalás arra nézve, hogy melyek az európai liberális alkotmányosság kritériumai, tartalmi elemei, mindazonáltal néhány olyat, amelyeknek a közigazgatás működését kell jellemeznük, bizvást kiemelhetünk:

- hatalmi ágak elválasztása,
- az állam semlegessége,
- felelős kormányzás,
- joguralom (a magyar politikai publicisztikában gyakran – és vitathatóan – jogállamiságnak nevezik): lényegében éppen a politikai kormányzás korlátozottságát, a hatalmi ágak elválasztását és egymás tevékenységét kiegyensúlyozó szerepét garantálja azáltal, hogy jogintézmények uralma – és alkotmányossági garanciái – alá rendeli a hatalomgyakorlás nyers formáit,
- elidegeníthetetlen emberi és állampolgári jogok elismerése és védelme:
  - a személyiség integritásának védelme,
  - kollektív és kisebbségi jogok védelme,

<sup>23</sup> Idézi: SOSSIN 1993, 376.

- demokratikus döntéshozatal,
- szolidaritás,
- együttműködés,
- az igazgatás és a közszolgáltatások szakmailag megalapozott, tudományos igényességgel kialakítása és működtetése.

### 2.2.3. Nyílt kormányzat és elektronikus közigazgatás

A jogi eszközök mellett a mai modern államok olyan informatikai rendszereket, adatfeldolgozó és kommunikációs eszközöket is igénybe vehetnek közigazgatási, közszolgáltató funkcióik megvalósítása során, amelyek minden korábbi korszak államánál könnyebbé és megvalósíthatóbbá teszik a társadalmi részvétel kereteinek kialakítását. A digitális adatkezelő rendszerek erőteljes társadalmi penetrációja révén ugyanis interaktív módon érhetőek el a társadalom tagjai, akik rugalmas, intelligens tájékoztató és szolgáltató platformok útján léphetnek kapcsolatba a közigazgatási szolgáltatásokat nyújtó szervezetrendszerrel.

Ugyanez a digitális adatfeldolgozó környezet teszi lehetővé azt is, hogy a közérdekű adatokhoz a társadalom tagjai alacsony költséggel, és szinte korlátlan bőségben férhessenek hozzá. Ezt a folyamatot erősíti az a körülmény is, hogy az automatizált adatkezelési és hírközlési rendszerek elterjedtségének köszönhetően az információszabadság hatálya alá tartozó közérdekű adatok eleve digitális formában keletkeznek, és így a közösség tagjaival, a társadalom széles tömegeivel való megosztásuk sem ütközik lényeges technológiai akadályokba. Mindezek okán az *EU nyílt kormányzati cselekvési programjainak megvalósítása* döntően digitális eszközök felhasználását, ezeknek az igazgatási folyamatba való bevonását és elektronikus úton, a távollévők számára nyújtott közigazgatási szolgáltatások megvalósítását, tehát *lényegében az elektronikus közigazgatás fejlesztését jelenti*.

A nyílt kormányzat megvalósítása szempontjából a digitális adatkezelési rendszerek igazgatási célú felhasználásával kapcsolatos speciális szabályozást igénylő cselekvési területek közül kiemelt figyelmet érdemelnek az alábbiak:

- **Információszabadság:** olyan állampolgári alapjog, amely a közzsféra átláthatóságának, felelősségteljes működésének, társadalmi ellenőrzésének biztosítása érdekében definiálja a közérdekű adatok fogalmát, és jogi garanciákat teremt ezek megismerhetőségére, terjesztésére.
- **Közzadatok újrahaznosítása:** a közzfeladatot ellátó szervek kezelésében hatalmas mennyiségben halmozódnak fel olyan adatok, amelyek a működésüket segítik, illetve ennek során keletkeznek. A közvetlen igazgatási célú felhasználáson túl ezek az adatok – valójában hatalmas adatbázisok – alkalmasak piacon értékesíthető érték-növelt szolgáltatások nyújtására. Az ilyen szolgáltatások létrehozásának előfeltétele annak biztosítása, hogy a fejlesztők hozzájuthassanak a működésük alapját jelentő közzadatokhoz. Az erre irányuló szabályozásnak azt is biztosítania kell, hogy az azonos piaci szegmensben egymással versenyző konkurensok egyenlő elbánásban részesüljenek az adatokhoz való hozzáférés során.
- **Személyes adatok védelme:** célja a személyes adatok kezelésének és feldolgozásának korlátozásával annak biztosítása, hogy az adatalany személyiségének integritása az információs társadalom viszonyai között is fenntartható legyen. Ennek



érdekében alkotja meg a személyes adat fogalmát és azt az intézményrendszert, amely révén az adatalany megőrizheti a róla szóló személyes adatok feletti ellenőrzés lehetőségét, és befolyását az adatkezelési folyamatokra, tekintet nélkül arra, hogy az adatkezelő közhatalmat gyakorló – állami, illetve önkormányzati – szerv vagy piaci alapú szolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet.

- Informatikai biztonság: ennek szabályozása arra irányul, hogy a lehetséges kockázatokkal arányos ráfordítással az informatikai rendszer folyamatosan és tartósan biztosítsa a benne kezelt adatok bizalmasságát, sértetlenségét, rendelkezésre állását. Ennek érdekében védelmi szinteket és ezekhez rendeltlen speciális adminisztratív, fizikai és logikai védelmi intézkedéseket határoz meg.

### 2.3. Az EU elektronikus közigazgatási törekvései és akcióprogramjai

#### 2.3.1. Az *i2010 e-Government cselekvési terv*

Az Európai Bizottság az információs társadalomról szóló akcióprogramjaihoz kapcsolódóan olyan munkaanyagokat is kidolgozott és közzétett, amelyek az elektronikus közigazgatás fejlesztését célozták. Ezek sorából emelhetjük ki az „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért” kezdeményezés részeként 2006-ban elfogadott *i2010 e-Government cselekvési tervet*, amely leszögezi, hogy erős összefüggés mutatható ki egy társadalom innovációs hajlama, versenyképessége és a közigazgatás minősége között. Ezért szükséges a hatékony és nyílt kormányzás kialakítása. A globális versenyben helytállni tudó EU számára az elektronikus kormányzat is egy kézenfekvő eszköz és cselekvési terület a közszférában rejlő lehetőségek kiaknázásához.

Az *i2010 e-Government* kezdeményezés az alábbi cselekvési célokat és területeket jelöli ki Európa számára:

1. A társadalmi integráció felgyorsítása az elektronikus kormányzati szolgáltatásokon keresztül. A terv az volt, hogy 2010-re minden polgár számára könnyen elérhetőek legyenek a megbízható, innovatív szolgáltatások.
2. Eredményesség és hatékonyság az elektronikus közszolgáltatásokban. Felhasználói elégedettség, átláthatóság, elszámoltathatóság megteremtése, valamint az adminisztratív terhek csökkentése.
3. Természetes személyek és vállalkozások javára nyújtott, nagy jelentőségű alapszolgáltatások elektronikus elérése és lebonyolítása.
4. A közszolgáltatásokhoz való kényelmes, biztonságos és interoperábilis hozzáférést kell biztosítani már 2010-re az állampolgárok és a vállalkozások számára egész Európában.
5. A részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése. A dokumentum hangsúlyozza, hogy az elektronikus közigazgatás fejlesztésével, az online közszolgáltatások nyújtása révén leküzdhető a digitális megosztottság, elősegíthető a társadalmi kohézió és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok felzárkóztatása.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> CSÁKI 2010, 23.

A cselekvési terv az elektronikus közigazgatás helyi, regionális, nemzetállami szintje mellett az egyes szakterületeken a *határokon átnyúló szolgáltatások* megvalósításának lehetőségével is számol. Ilyen például a *cégbejegyzés* és nyilvántartás, az *elektronikus közbeszerzés*, az elektronikus *számlakibocsátás*, a *munkaügyi és társadalombiztosítási szolgáltatások*, a *külföldön folytatott tanulmányok*, valamint az ezekhez nyújtott igazgatási keretek és oktatási szolgáltatások.

### 2.3.2. Alapvető közszolgáltatások közös listája

A Bizottság és a Tanács nemcsak cselekvési programként, hanem egyfajta fejlettségi mutatóként is tekintett arra a 2001-ben elfogadott dokumentumra, amely *Common List of Basic Public Services* néven lett ismert. Ebben ugyanis – azonkívül, hogy a lista meghatározza annak az összesen 20 szolgáltatásnak a körét, amelyet 2002 végéig minden tagállamnak elektronikus úton kellene nyújtania természetes személyek és jogi személyek számára – megállapították azokat a szempontokat is, amelyek szerint ennek a követelménynek a teljesülését mérni kell. Eszerint ugyanis évente felülvizsgálják, hogy a listában megállapított elektronikus közigazgatási szolgáltatások milyen mértékben valósultak meg, és ezeket milyen arányban veszik igénybe a célcsoportok tagjai. Eszerint tehát az alapvetőnek tekintett szolgáltatások közül tizenkettőt az állampolgárok, nyolcat pedig a gazdálkodó szervezetek részére kell biztosítani.

*A polgárok számára nyújtandó szolgáltatások:*

1. a jövedelemadóval kapcsolatos ügyintézés,
2. a munkaügyi hatóságok álláskereső szolgáltatásai,
3. a társadalombiztosítással kapcsolatos ügyintézés:
  - a) munkanélküli ellátások,
  - b) a családtámogatási ellátások,
  - c) egészségügyi ellátás költségtérítése,
  - d) hallgatói ösztöndíjak,
4. személyi okmányokkal kapcsolatos ügyintézés,
5. gépjármű-adminisztráció,
6. építési engedély igénylése,
7. rendőrségi bejelentések,
8. nyilvános könyvtári szolgáltatások,
9. születési és házassági anyakönyvi ügyintézés,
10. felsőoktatási felvételi eljárás,
11. lakhelybejelentés,
12. egyes egészségügyi szolgáltatások (például interaktív tájékoztatás kórházi ellátások igénybevételei lehetőségeiről; kórházválasztás).

*A gazdálkodó szervezetek számára nyújtandó szolgáltatások:*

1. a munkavállalók járulékaival kapcsolatos ügyintézés,
2. a társasági és a jövedéki adóval kapcsolatos ügyintézés,
3. forgalmi adóval kapcsolatos ügyintézés,

4. a cégnyilvántartáshoz kapcsolódó szolgáltatások,
5. a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése,
6. a vámügyintézés,
7. a környezetvédelmi engedélyek beszerzése,
8. a közbeszerzési eljárások lefolytatása.

A stratégiai anyag négy lehetséges „kifinomultsági” (szofisztikációs) szintet definiálva a szolgáltatások megvalósításának színvonala között is differenciál. Emelkedő fejlettségi sorrendben tehát megkülönböztethetünk:

- *online információmegosztást,*
- *egyirányú interakciót,*
- *kétirányú interakciót,*
- *teljes körű online tranzakciót,* amely magában foglalja a szolgáltatás nyújtását és a szolgáltatási díj beszedését is,
- utólag illesztették a szintekhez az ötödik, *targetizációs szintet,* amely a hatóság részéről mutat kezdeményezést.

Az első esetben a közigazgatási szolgáltató statikus weblapon keresztül folyamatos online hozzáférést biztosít egyes tájékoztató dokumentumokhoz, a papíralapú kiadványokhoz hasonló módon. Így az intézményrendszer működésével, egyes eljárásokkal kapcsolatos információk a célcsoport tagjai számára kényelmesen és gyorsan hozzáférhetővé válnak, erősítve a rendszer szolgáltató jellegét és transzparenciáját.

Az *egyirányú interakció* keretében a fentiekén kívül a célcsoport tagjai online felületen keresztül, célorientált alkalmazások segítségével hozzáférhetnek bizonyos közérdekű adatbázisokhoz, illetve az ügyintézési folyamat során alkalmazott, rendszeresített dokumentumokat, adatlapokat tölthetnek le.

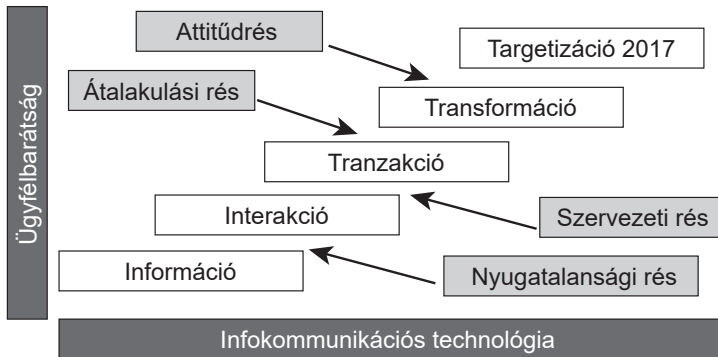
A *kétirányú interakció* előfeltétele az ügyfél megbízható azonosítása. Miután ez megtörtént, mód van az egyszerű tájékoztatáson és egyirányú lekérdezésen kívül arra is, hogy az ügyfél maga kezdeményezzen ügyeket az illetékes közigazgatási szervnél, szolgáltatónál, s elektronikus úton nyújtson be nyilatkozatokat, indítványokat, nyomtatványokat. Ilyen módon sor kerülhet többek között adóbevallás, erkölcsi bizonyítvány vagy más hatósági bizonyítvány, igazolvány kiállítása iránti kérelem benyújtására, s akár folyamatban lévő ügyel kapcsolatban kérdés megfogalmazására, eljárási cselekmény kezdeményezésére.

*Teljes körű online tranzakcióról* akkor beszélhetünk, ha a kétirányú interakció terjedelmét és alkalmazási körét meghaladóan a szolgáltatás nyújtására, az eljárási cselekmény foganatosítására is online környezetben kerül sor, és a rendszer képes a szolgáltatási díj vagy illeték kiszámlázására, valamint az elektronikus úton befizetett összeg beszedésére, könyvelésére. Ez a szint a felek – szolgáltató, hatóság, ügyfél – azonosításán túlmenően feltételezi a különböző alrendszerek, informatikai *erőforrások integrációját,* összehangolt működését. Így a virtuális környezetben kialakított *egyablakos ügykezelési ponton* keresztül az ügyfél tranzakciók sokaságát kezdeményezheti, és számos ügytípust intézhet el.<sup>25</sup>

A *targetizációs szint* azt jelenti, hogy a hatóság szólítja meg az ügyfeleket – célcsoportok (*target groupok*) szerint, így kezdeményezve az interaktivitást. Természetesen nem

<sup>25</sup> Ibid. 27.

csak kötelezettségekre, határidőkre figyelmeztethetik az állampolgárokat (például lejáró érvényességű jogosítvány, útlevel, személyi igazolvány vagy a helyi adók befizetési határideje), de a különféle új szolgáltatásokról és juttatásokról is, szintén célcsoportonként (például az ebtulajdonosok értesítést kapnak az állattartással kapcsolatos szolgáltatásokról, az időskorúak a különféle kedvezmények igénybevételi lehetőségeiről). Ennek az angolszász és a skandináv országokban van hagyománya, amikor az ügyfélbarát közigazgatás egyik jelmondata volt az 1980-as években a „*don't call us, we'll call you*” (ne keressen minket, majd mi keressük Önt).



2. ábra

*Az e-közigazgatás szofisztikációs szintjei*

*Forrás: Tózsza István 2011. október 11-i előadása a kínai közigazgatási delegációnak*

A 2. ábrán az e-közigazgatási szofisztikációs szintek egymásra épülése látható az ügyfélbarát szolgáltatási szint és az infokommunikációs technológiai szint növekedésében. A kifinomultsági szintek közötti „rések” olyan potenciális buktatók, amelyek késleltethetik a fejlődést. Ilyen az elektronikus ügyintézésről való félelem az ügyintézők részéről, ami késleltetheti az interakció megjelenését. Az interakciós és a kétirányú párbeszédet lehetővé tévő tranzakciós szint között már belső hivatali átszervezés szükséges, s itt a szervezet belső ellenállása kezd érvényesülni a kívülről érkező hatással szemben a „szervezeti részben”. Ugyanez érvényesül fokozottan a teljes körű e-ügyintézésre való átálláskor, amikor a hagyományos papíralapú ügyintézésre épülő szervezetet át kell alakítani. Végül, a legmélyebb szakadékot a hivatali hozzáállás, az „attitűd rész” képviseli, ahol a hivatal és az ügyfél közötti szemléletet kell megváltoztatni az ügyfélbarát működés jegyében.

### 2.3.3. E-kormányzati cselekvési terv 2016–2020

2016-ban az EU Bizottsága elérkezettnek látta az időt az e-kormányzati fejlesztések felgyorsítására. A kialakult helyzetet és az elvégzendő fejlesztéseket az új, 2016 áprilisában elfogadott cselekvési terv<sup>26</sup> foglalja keretbe. Természetesen a korábbi fejlesztési szakaszok

<sup>26</sup> COM(2016) 179. final.

szerves folytatásáról van szó. A koncepció ismerősen hangzó célokat fogalmaz meg mint *szakpolitikai prioritásokat*.<sup>27</sup>

- a közigazgatás korszerűsítése, tagállamközi interoperabilitás megvalósítása,
- digitális belső piac megvalósítása, fejlesztésének felgyorsítása az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosítási és bizalmi szolgáltatások elterjesztésével,
- határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális közszolgáltatások segítségével,
- az állampolgárok és gazdálkodó szervek fokozottabb bevonása, a digitális kapcsolattartás megkönnyítése annak érdekében, hogy a közigazgatás magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújthasson.

### 2.3.3.1. Új alapelvek az elektronikus kormányzatban

A Bizottság mérlegeli egyes új alapelvek bevezetésének lehetőségét. Ezek közül talán az *alapértelmezésben digitális* elv a legnagyobb jelentőségű, amely határozott lépések megtételét vetíti előre annak érdekében, hogy a párhuzamos – digitális és papíralapú rendszerek egymás mellett működtetése – igazgatási módszerek fenntartása helyett(!) az elektronikus kapcsolattartási és adatkezelési rendszereknek biztosítson prioritást.

Az *egyszeri adatszolgáltatás* elvének előnyeit és érvényesítésének indokoltságát talán nem is szükséges külön magyarázni. Annak a mindenki által jól ismert gyakorlatnak a kiküszöbölésére irányul, hogy a közigazgatási szervek minden eljárásban, gyakorlatilag minden hivatalhoz fordulás esetén részletekbe menően újra és újra alapvető adatainak szolgáltatására, személyazonosításra és egyéb bürokratikus kellemetlenségek elviselésére bírják rá az ügyfelet. Ez jelentős mértékben fokozza az adminisztrációs terheket, ami társadalmi méretekben komoly jövedelemcsökkenést is okoz, s nem mellékesen alkalmas az ügyfél hivatal iránti bizalmának aláásására. Ez az ügyfélbarát elv valójában már a hagyományos közigazgatási eljárási kódexek elvei között is jelen van, de tényleges gyakorlati érvényesítésére az offline környezetben, papíralapú irodatechnikai megoldásokkal dolgozó hivatali kultúrában nem volt mód. A digitális adatfeldolgozó rendszerek segítségével az ügyfél azonosítása néhány egyszerű technikai művelet révén megvalósul, és az egyszer már megadott azonosító és leíró adatok tranzakciónkénti ismételt megadása – ideális esetben – akár teljesen kiküszöbölhető.

A Bizottság óvatosan közelíteni próbál az *elavult rendszerek mellőzése* elv kidolgozása és lehetséges végrehajtása felé is. Biztonságtechnikai, költségvetési, hatékonysági okokból kívánatos, hogy a közigazgatás a lehető legkorszerűbb technológiai rendszerekkel és informatikai megoldásokkal lássa el feladatait. Mivel a technológiai generációváltások az informatikai iparban különösen gyorsan követik egymást, viszonylag gyakran áll elő olyan helyzet, hogy egyes rendszerek már nem felelnek meg a korszerűség, biztonságosság, költséghatékonyság követelményeinek. Tehát indokoltá válik lecserélésük, korszerűsítésük, ami együtt jár az erkölcsi vagy műszaki szempontból elavult rendszerek vagy alkotórészek kiiktatásának szükségességével. Nagy és egymással összefüggő, együttműködésben lévő

<sup>27</sup> Ibid. 3. fejezet.

szervezeti struktúrák esetében, mint a közigazgatás, sok hivatali szereplőt és ügyfelek tömegeit érintő, nagyon bonyolult és társadalmi érzékenységeket is érintő feladat lehet egy régi megoldás kiváltása új generációs rendszerelemekkel. A Bizottság is nagyon óvatosan közelít ehhez a problémához, amelynek szervezett kezelése hamarosan az elektronikus közigazgatás egyik sürgető feladatává válhat.

### 2.3.3.2. A cselekvési terv intézkedései

A cselekvési terv számos konkrét intézkedés megtételét is előrevetíti, amelyeknek a megvalósítása vagy már 2016-ban megkezdődött és esetleg jelenleg is folyamatban van, vagy 2020-ig kerül sor rájuk. Ilyen intézkedések tehát:

- Elektronikus közbeszerzés és szerződés-nyilvántartás: a tagállamok elektronikus közbeszerzésre történő teljes átállásának és a szerződés-nyilvántartások használatának támogatása. Ez az intézkedés várhatóan jelentősen növelheti a közpénzek felhasználásával kapcsolatos társadalmi transzparenciát, ezáltal erősítve a felelős gazdálkodás iránti hajlamot, és így fokozva a közbizalmat.
- Cégnyilvántartás: a tagállamok cégnyilvántartásainak kötelező összekapcsolása a tagállamokkal együttműködésben.
- Csődnyilvántartás: a fizetésektelenségi nyilvántartások elektronikus összekapcsolásának továbbfejlesztése.
- Bizalmi tranzakciók infrastruktúrája: az e-IDAS-rendeletben szabályozott szolgáltatások, többek között az elektronikus azonosítás és a digitális aláírás elterjedésének felgyorsítása. A határokon átnyúló digitális szolgáltatási infrastruktúra hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása.
- Egységes európai digitális portál: a Bizottság egyik legfontosabb operatív feladata az egységes európai digitális portálra vonatkozó javaslat kidolgozása és előterjesztése. Annak megvalósítása, hogy az európai e-igazságügyi portál egyablakos hozzáférést nyújtson az európai igazságszolgáltatásra vonatkozó információkhoz.

## ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a lényege a Bangemann-jelentésnek?
2. Melyek a nyílt kormányzat elvei?
3. Miért van szükség e-Europe akciótervekre?
4. Melyek az EU 2016–2020 e-kormányzati cselekvési tervének a főbb tartalmi jegyei?
5. Milyen szolgáltatástípusokat tartalmaz az alapvető közszolgáltatások közös listája, a CLBPS?

Vákát oldal

## 3. Elektronikus közigazgatási szolgáltatások

### 3.1. Az elektronikus ügyintézési közszolgáltatások nyújtásának általános feltételei

Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások érdemi hazai megjelenése a 2001-es kormányzati portálhoz köthető. Ekkor még csak tájékoztatásról, űrlapletöltésről, ügyindításról beszélhettünk. Az érdemi ügyintézés feltételrendszerét az új Ket. tette lehetővé 2005. november 1-jétől. A Ket. ekkori logikája szembement az Áe.<sup>28</sup> korábbi, papíralapú ügyintézési gondolkodásával, és az elektronikus ügyintézés próbálta bevezetni. 2009 szeptemberéig az elektronikus aláírással próbálták az ügyintézés jogi relevanciáját biztosítani, de ez a kísérlet kudarcba fulladt, az elektronikus aláírás nem terjedt el, a kormányzati szándék ellenére.

2009 szeptemberében megnyílt az ügyfélkapu, amely egyenlővé tette a rajta keresztül elektronikusan igénybe vett szolgáltatásokat a papíralapú megfelelőivel. Ekkor alapvetően egy centralizált modell érvényesült a közszolgáltatások tekintetében. A már említett Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a hozzá kapcsolódó ügynetmodell az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózaton (EKG) és kapcsolódó centrális szolgáltatások központi üzemeltetésén alapult.

A 2012-es tavaszi szabályok eljáráscentrikus (és lehetőség szerint technológiafüggetlen) szabályozást hoztak. A platformfüggetlen és decentralizált modellel új logikát szabtak az elektronikus ügyintézésnek és a kapcsolódó szolgáltatásoknak. Míg korábban az ügyfélkapu volt az ügyintézés alfája és ómegája, addig a 2012-es jogalkotói akarat első sorban azonosításra szánta.<sup>29</sup> Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat a piaci szolgáltatóktól állami kézbe került, és egy hasonló célú titkosított hálózat, a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) vette át szerepét.

A szolgáltatásfüggetlenség mellé ügyfélszabadság is járt, hiszen – ahogy azt majd a SZEÜSZ-öknél bemutatjuk – az ügyfél ügyintézési rendelkezésében szabhatja meg a hatóság-ügyfél kapcsolat jellegét. Az e-közigazgatást Magyarországon meghatározó 2015 végi szabályozás (2015. évi CCXXII. törvény, a továbbiakban: Eüsztv.) azonban már az e-ügyintézés kiterjesztését határozta el, az állami és a nem állami szervezetek egységes (szabványos) elektronikus ügyintézésre szorításával. Ez a törvény már az ügyintézésre kötelezettek

<sup>28</sup> Az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás szabályairól.

<sup>29</sup> Ennek ellenére meg kell jegyeznünk, hogy az ügyfélkapun működő szolgáltatások jelenleg még számosak és népszerűek: e-BEV-szolgáltatások; anyakönyvi kivonatok ügyintézése; egyéni vállalkozói igazolvánnyal kapcsolatos ügyintézés; forgalmi engedéllyel kapcsolatos ügyintézés; adatszolgáltatás letiltása; tajszolgáltatások; nyugdíj e-ügyintézés; foglalkoztatottak bejelentése; magánnyugdíjpénztári szolgáltatások; elektronikus felvételi; gépjármű-igazgatási ügyekkel kapcsolatos ügyintézés; lakcímgigazolvánnyal kapcsolatos ügyintézés; nemzetközi vezetői engedéllyel kapcsolatos ügyintézés stb.



közötti elektronikus kapcsolattartást, valamint az elektronikus és papíralapú okiratok hitelességét és konvertálhatóságát is szabályozta. Fontos vívmányként az e-IDAS-rendelet harmonizálását is megoldotta, így vált teljesen EU-konformmá ügyintézésünk.

Az új szabályozási környezetnek köszönhetően napjainkban az ügyfelek egységes szabályokkal, egységes logikával, egyre egységesebb felületen, a legtöbb ügyben, a legtöbb hivatal<sup>30</sup> megkereshetik, és ügyeket intézhetnek. (Mindezt egyelőre úgy, hogy a korábban bevált és népszerű e-ügyintézési felületeket nem szüntetik meg.)

Az Eüsztv. deklarálja az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek követelményminimumát, így olyan információs rendszer működtetését, amely lehetővé teszi:

- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének lekérdezését (például milyen ügyeket, milyen formában, milyen felhatalmazással, milyen titkosítással, milyen értesítéssel stb. kíván elektronikusan intézni.);
- az elektronikus úton tett hatályos jognyilatkozatok, illetve elküldött iratok kézhezvételének jogszabályban meghatározott módon történő igazolását;
- a legalább fokozott biztonságú és a közigazgatási követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással ellátott, illetve elektronikus bélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumok befogadását, feldolgozását;
- elektronikus azonosítási megoldások használatát az ügyfelek számára (a törvényben rögzített azonosítási típusok körében);
- hitelesített dokumentumok előállítását (a törvény szerinti feltételek mentén);
- biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztüli kézbesítést és üzenetfogadást [a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletben meghatározottaknak megfelelően], az ügyfél számára kézbesítendő iratok kézbesítését;
- az ügyfél – eljáráshoz kapcsolódó – fizetési kötelezettségeinek elektronikus úton történő teljesítési lehetőségét;
- végül azt, hogy mindezt személyre szabott ügyintézési felületen tehesse meg az ügyfél.

Az így létrejövő Egységes Digitális Ügyintézési Térben az ügyfél számára egy helyen, személyre szabottan nyílik meg a lehetőség arra, hogy ügyeit elektronikus úton intézhesse. A törvény magánszemélyeknek – főszabály szerint – továbbra is csak javasolja, ajánlja az elektronikus utat, ugyanakkor a gazdálkodó szerveknél, illetve jogi képviselőnél – felkészülési idő mellett, lépcsőzetes hatályosulással – egyre szélesebb körben írja elő az elektronikus ügyintézészt kötelező jelleggel.

Mindehhez két dolgot szabályozott kardinálisan a jogalkotó: a szolgáltatások általános követelményeit, valamint a konkrét ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatásokat (SZEÜSZ, KEÜSZ). E szabályozás kényszeríti rá a nagy ügyforgalommal rendelkező

<sup>30</sup> A jogszabály biztosít türelmi időt valamennyi hivatalnak, de az csak később derül ki, hogy valóban valamennyi hivatal meg fog-e tudni felelni a követelményeknek.

állami szerveket,<sup>31</sup> hogy olyan elektronikus ügyintézés tegyenek lehetővé, amely azonos elvek mentén, bárki számára elérhető. Másrészt a fejlesztések – azok moduláris és szabályozott jellege miatt – minden igénybevevő számára a jelenlegi rendszerek jelentős átalakítása nélkül elérhetőek legyenek,<sup>32</sup> illetve ahol eddig nem voltak azok, ott ez a legkisebb ráfordítással megvalósítható legyen.<sup>33</sup>

Nem mehetünk el szó nélkül e formalizálás ügyvitelszervezési vonatkozása mellett. Hiszen az egységes működés és a személyes megjelenés egyre jellemzőbb szükséglettel lehetőséget teszi a virtuális igazgatásszervezésre, azaz teljesen mindegy, hogy földrajzilag hol található az adott eljáró hatóság, a hivatalok közötti ügyelosztási terhek más – racionális – szempontok mellett is újragondolhatók. Így a területi alapot nélkülözve akár például kompetenciaalapon (oda teszem az ügyet, ahol az adott ügyintézési típusban nagyobb az ügyintézői rutin), akár a meglévő ügyteher optimalizálásával (oda teszem az ügyet, ahol alacsonyabb az ügyfélforgalom) is ki lehet alakítani.

### 3.2. A SZEÜSZ és a KEÜSZ fogalma

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás (SZEÜSZ) olyan közigazgatási-informatikai szolgáltatás, amelyet az állami vagy piaci szolgáltató elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében, a jogszabályokban rögzített feltételeknek megfelelően (ingyenesen vagy térítési díj fejében) nyújt. Azaz a SZEÜSZ-ök olyan modulok, amelyeket a közigazgatási szervek tetszőlegesen implementálhatnak saját rendszerükbe, saját fejlettségi szintjüktől függően. A SZEÜSZ-ök rendszerében egy elektronikus ügyintézési folyamat az adott eljáráshoz idomulva a SZEÜSZ-ök egymás után illesztéséből felépíthető. (Tehát, ha tudjuk, hogy adott eljáráshoz szükséges az elektronikus kapcsolattartás biztosításán túl például konverzió, hitelesítés, fizetés, akkor ezen SZEÜSZ-ök egymás után fűzéséből biztosítható az ügy teljesen elektronikus intézése úgy, ha az ezeket igénybe vevő hivatal a megfelelő interfészekkel rendelkezik, hogy saját – meglévő – rendszereihez illeszteni tudja.) A SZEÜSZ-ök a decentralizált e-közigazgatási modellt segítik, számuk és tartalmuk fokozatosan bővül.

A SZEÜSZ-ök teszik lehetővé az elektronikus út biztosítását az ügyfelek számára az ügy indulásától (kérelem, beadvány) a szolgáltatás lezárultáig, függetlenül attól, hogy az papíralapon indult-e vagy elektronikusan. A SZEÜSZ-ök tehát azt biztosítják, hogy az ügyintézés egyes részcselekményeit tetszőlegesen végezhesék: biztosítsák az elektronikus utat, ugyanakkor ne kényszerítsék az ügyfeleket arra, hogy a hagyományos ügyintézési módoktól gyökeresen eltérő megoldásokat alkalmazzanak.

<sup>31</sup> Nevesítve: az államigazgatási szerveket, a helyi önkormányzat tisztviselőit és szerveit, a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalanyokat, a bíróságokat, az alapvető jogok biztosát, az ügyészségeket, a körjegyzőket, a bírósági végrehajtókat, a köztestületeteket (kivéve a hegyközségeket), azokat a közüzemi szolgáltatókat, akik havonta legalább 150 ezer fogyasztói számlát bocsátanak ki éves átlagban, a törvényben vagy kormányrendeletben erre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalanyokat, valamint mindazokat a szerveket, akik ezt önként vállalják.

<sup>32</sup> Itt különösen megjelenik a törvény szellemiségét átjáró technológiasemlegesség követelménye, vagyis az, hogy egyetlen jogszabály sem írhat elő olyan technikai követelményt, amely az általában az ügyfelek rendelkezésére álló technikai feltételek megteremtésén túl további (hardver- és szoftver-) eszközök beszerzésére irányulna.

<sup>33</sup> Forrás: T/7392. számú törvényjavaslat – általános indoklás.

A korábbi (SZEÜSZ) rendeletekkel szemben az Eüsztv.<sup>34</sup> már központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokkal (KEÜSZ) is operál. Míg SZEÜSZ-öket hatóságok, állami szervek és piaci szereplők szolgáltathattak, addig a KEÜSZ-t csak az állam által kijelölt szolgáltató nyújthatja. A KEÜSZ-ök központilag és ingyen állnak rendelkezésre, megnyitva az utat az olyan hivatalok előtt, akik eddig méretük (költségvetési korlátok) miatt nem feltétlenül engedhettek meg maguknak ilyen informatikai fejlesztéseket. 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, amely alapján 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).

A másik fontos felosztás a központi jelleg, azaz az állam által kötelezően vagy nem kötelezően nyújtandó jellegük szerinti felosztás, amely alapján vezetjük be a központi, azaz a kormány által jogszabályban kijelölt szolgáltató útján történő szolgáltatásokat.

### 3.3. A SZEÜSZ szabályozási környezete

A SZEÜSZ-ök a 2012-es jogszabályokban jelentek meg először. A tavaszi jogalkotási csomagban 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 szabja meg napjaink elektronikus közigazgatási ügyintézésének menetét, lehetővé téve a moduláris felépítésű,

<sup>34</sup> 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól. Elektronikusan elérhető: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1500222.TV&timeshift=20160701](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500222.TV&timeshift=20160701) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

egységes tartalmú és felületű, azonos színvonalú, technológiailag függetlenségre törekvő, de mégis rugalmas ügyintézés. Azonban az Eüsztv. csupán a kijelölő (84/2012-es) kormányrendeletet hagyta hatályban, a többi rendelkezést inkorporálta. Így a SZEÜSZ-ök részlet-szabályait 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.

### 3.4. KEÜSZ-ök

A KEÜSZ-öket az Eüsztv. 38. § (1) bekezdése taxatívén sorolja fel. Az alábbi 15, központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás kormány általi ellátását írja elő, jogszabályban kijelölt szolgáltató útján:

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

A törvény e KEÜSZ-ökön túl, az interoperabilitási szabályok érvényesülése miatt további három KEÜSZ-t nevesít a XIV. fejezetben, a 74. § (3) bekezdés a)–c) pontokban:

- p) központi érkeztetési rendszer;
- q) elektronikus dokumentumtárolás szolgáltatás;
- r) iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás.

Nézzük e szolgáltatások rövid tartalmát!

### 3.4.1. Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)<sup>35</sup>

Az ügyfél ügyintézési rendelkezése azt biztosítja, hogy a saját kultúrájának, szokásainak megfelelően használjon elektronikus megoldásokat. Az állampolgár – egyre markánsabban biztosított önrendelkezési joga folytán – maga döntheti el, hogy milyen csatornákat, azonosítási módokat, értesítési formákat és hogyan kíván igénybe venni; így nő az állampolgárok szabadságfoka, kényelme. Az ügyfél tehát rendelkezik az alábbiakról:

- a) Kíván-e elektronikus utat használni? (Kivéve, ha törvény nem kötelezi erre.)
- b) Milyen azonosítási szolgáltatásokat és azok mely szolgáltatásait fogadja el?
- c) A hatóság hová küldje, hol és kivel tárolja, kézbesítse az ügyfélnek szánt üzeneteket?
- d) Meg kívánja-e osztani több hatóság előtt valamely ügyintézésrel kapcsolatos információját?
- e) Kívánja-e dokumentumait titkosítani?
- f) Kér-e értesítést adott eljárási cselekményeiről, kötelezettségeiről?
- g) 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 jognyilatkozatokat – a szolgáltató az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi.<sup>36</sup> A szolgáltatást egyelőre csak 18. év feletti természetes személyek vehetik igénybe, ingyenesen.

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 teszi megismerhetővé. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy ezek után a hatóság köteles figyelembe venni az ügyfél ügyintézési rendelkezését, és ennek alapján használni a preferált ügyintézési formát és csatornát.

Első alkalommal (alaprendelkezés) személyes megjelenés mellett (kormányablakoknál, kijelölt postai ügyfélszolgálatoknál), illetve elektronikusan is meg lehet tenni az ügyintézési rendelkezést, utóbbi esetben kormányzati azonosítási ügynök (KAÜ) általi azonosítást követően, a webes ügysegéd rendszeren keresztül. Későbbi módosítások, rendelkezések már tetszőleges elektronikus közegben is elvégezhetők. A későbbi rendelkezések már a kormányzati ügyfélvonalon keresztül, részleges kódú telefonos azonosítást (RKTA) követően is meg-

<sup>35</sup> Eüsztv. 39. §.

<sup>36</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 92. § (2) bekezdés.

tehetők. Az alaprendelkezésben az ügyfelek megadják hivatalos kapcsolattartási adataikat, majd nyilatkoznak valamennyi felajánlott kérdésben. (Ha az ügyfél kizárja az elektronikus utat, akkor a további módosító rendelkezések is csak személyesen tehetők.)

### 3.4.2. Iratértvényességi nyilvántartás<sup>37</sup> (INY)

Az iratértvényességi nyilvántartás az elektronikus ügyintézészt 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>38</sup> A szolgáltatás lehetővé teszi az iratok érvényességének ellenőrzését, magának az iratnak a tényleges hitelesítési elemekkel való ellátása nélkül. Ezenkívül a tárolt iratjellemzőkről 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.

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

Az EFER olyan fizetési és elszámolási rendszer, amelyben az ügyfelek a közigazgatással szemben fennálló fizetési kötelezettségeiket – az eddigi alkalmazott utakon túl – bankkártyával és internetes szolgáltatással is teljesíthetik. Eredetileg banki tranzakciók távoli lebonyolítására (pénzügyi tranzakciók gyorsítására, jobb nyomon követhetőségére) hozták létre. Célja az elektronikus fizetés online 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, esetleg illetékbélyeg beszerzéséért, ezzel megakasztva az ügymenetet) valós idejű tranzakció hajtható végre, amelyről a szakrendszer is azonnal értesül. Jelenleg négy csatornája ismert:

- a) bankkártyás fizetési mód (POS<sup>39</sup> terminál segítségével),
- b) a hivatal által megadott online banki felületen keresztüli fizetés (VPOS),<sup>40</sup>
- c) mobilbank-szolgáltatás,
- d) netbankszolgáltatás – az ügyfél saját online banki felületén keresztül történő fizetés.

Az EFER garanciális eleme, hogy valamennyi tranzakciós lépésről nyugtázó üzenetet küldenek és kapnak a résztvevők, valamint ezeket naplózzák is. Az ügyfelek számára

<sup>37</sup> Eüsztv. 40. §.

<sup>38</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 97. § (1).

<sup>39</sup> Point of Sale terminál, banki műveleteket lehetővé tevő hordozható eszköz, amellyel elvégezhető a fizetés, készpénz felvétele, de akár csekk verifikálása, csekk garantálása, hitel garantálása is.

<sup>40</sup> Virtual Point of Sale, virtuális – interneten emulált – PoS-terminál.

ez „ügyösszevonást” is lehetővé tesz, mert egy tranzakcióval akár több ügyintézéshez köthető fizetési kötelezettséget is teljesíthet.

Az EFER ezenfelül kiszámítja az utalások után – a szolgáltatásért – felszámított jutalékokat (tranzakciós díjakat), és azokat felosztja a csatlakozott intézmények között.<sup>41</sup>

#### 3.4.4. 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>42</sup>

A felhasználók a megfelelő szintű azonosítás és hitelesítés után távolról – akár mobil eszközeikről – is igényelhetnek elektronikus aláírást a szolgáltató saját, titkos kulcsának segítségével. Az igazolás tartalmazza az ügyfél nevét, az ügyfél által megjelölt azonosító adatokat és további azonosító adatokat.

#### 3.4.5. Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)

A szolgáltatás keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézés biztosító szerv javára el látja a részére elektronikus úton érkezett küldemények átvétele, felbontása és érkeztetése tekintetében kormányrendeletben meghatározott feladatokat. A szolgáltató a küldemény átvétele, felbontása és érkeztetése során az elektronikus ügyintézés biztosító szerv adatfeldolgozójaként jár el.<sup>43</sup>

#### 3.4.6. Központi kézbesítési ügynök (KKÜ)

A szolgáltatás keretében a szolgáltató az elektronikus ügyintézés biztosító szerv javára el látja az általa kiküldendő elektronikus iratok kézbesítésének előkészítése, adathordozójának, fajtájának meghatározása, továbbá a kézbesítés módja tekintetében a kormányrendeletben meghatározott feladatokat.<sup>44</sup> A KKÜ szolgáltatója a szolgáltatás nyújtása során az igénybe vevő adatfeldolgozójaként jár el.

<sup>41</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 99–111. §.

<sup>42</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 112. § (1) bekezdés.

<sup>43</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 117. §.

<sup>44</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 118. § (1) bekezdés.



### 3.4.7. Az ügyfél időszaki értesítése

Az értesítés egy olyan garanciális elem, amely biztosítja az ügyfélnek, hogy a nevében végzett eljárási cselekmények katalógusát megkapja egy adott időszakra vonatkozóan. Láthatja, hogy a 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 általa meghatározott elektronikus ügyintézészt biztosító szervek tekintetében és időszakonként, összesítve tájékoztatja az ügyfelet a kormányrendeletben meghatározott ügyintézési cselekményekről.<sup>45</sup>

Az értesítés tartalmazza – többek között – a következő eseményeket:

- a KAÜ keretében az ügyfél nevében történő bejelentkezéseket,
- az ügyintézési rendelkezésre vonatkozó lekérdezéseket,
- az összerendelési nyilvántartásból az ügyfélre vonatkozó valamennyi lekérdezést,
- valamennyi – ügyfelet érintő – adattovábbítást,
- az iratkezelési rendszerből az ügyféltől érkezett iratok listáját,
- az iratkezelési rendszerből az ügyfélnek küldött iratok listáját.

Az értesítés legalább 15, legfeljebb 90 napos időszakot ölelhet fel, a kérés lehet egyedi, de akár rendszeres is. Az események kivonatát kérheti e-mailen, de akár ügyfélkapus tárhelyére is. Az ügyfél a tájékoztatásban kérheti a szervezet megnevezését, az esemény és az időpont meghatározását, illetve ahol ismert, ott az esemény azonosítását és adatait is.

### 3.4.8. Papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá<sup>46</sup>

A konverziós szolgáltatások teremtik meg a papír és az elektronikus formák közötti átjárhatóságot.<sup>47</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 vagy bélyegző elhelyezését követően az elektronikus másolaton tett – módosítás érzékelhető legyen.<sup>48</sup> A konverzió során rögzítik – többek között – a papíralapú dokumentum megnevezését, fizikai méreteit, a másolatkészítő szervezet elnevezését, a másolatkészítés időpontját.

<sup>45</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 119–120. §.

<sup>46</sup> Eüsztv. 41. §.

<sup>47</sup> 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.)

<sup>48</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 55. § (1) bekezdés.



### 3.4.9. Elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása<sup>49</sup>

A konverzió során – ha annak műszaki feltételei adottak – rögzítik többek között 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>50</sup> Mindkét konverziós szolgáltatást követően a kormány kijelölte szerv által készített okirat bizonyító ereje megegyezik az eredeti okirattal.

### 3.4.10. Központi azonosítási ügynök (KAÜ)

Az azonosítás a jogilag releváns közigazgatási eljárási cselekmények egyik alapfeltétele. A hazai e-ügyintézés vonatkozásában teljes körű azonosítási szolgáltatást, egyedi azonosság-ellenőrzés 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: tárolóelemet tartalmazó személyazonosító igazolvány útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatás, ügyfélkapu, valamint részleges kódú telefonos azonosítás), ideértve az azonosítási mód azonosítandó személy általi megválasztásának lehetővé tételét, valamint az azonosítandó személy által kiválasztott azonosítási szolgáltatónál a konkrét azonosítás szükség szerinti végrehajtását.<sup>51</sup>

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

A SZÜF a jogszabályban kijelölt szolgáltató által nyújtott olyan, az ügyfél által személyre szabható internetes alkalmazás, amely az elektronikus azonosító eszközökkel azonosított ügyfél számára egységesen elérhető lehetőséget biztosít az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatokhoz való hozzáférésre, eljárási cselekmények és egyéb kötelezettségek teljesítésére, az ügyfél által igénybe vehető elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételére. A felhasználók e felületen csoportokba rendezhetik a számukra legfontosabb szolgáltatásokat, üzeneteket. A 2018 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:

<sup>49</sup> Eüsztv. 42. §.

<sup>50</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 122. § (4) bekezdés.

<sup>51</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 127. § (1) bekezdés.

szabványossá válik a kommunikáció és az adatsere a hivatalok között, egyszerűbb lesz más szervezetek szolgáltatásainak igénybevétele, saját szolgáltatásaik népszerűsítése.<sup>52</sup>

### 3.4.12. *ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás (ÁBT)*

Az ÁBT az ügyfélkapu utolsó bástyája. Egyfajta történelmi lenyomata az előző közigazgatási e-ügyintézési korszaknak. Az ÁBT-ben a nyomtatványkitöltő űrlap és kapcsolódó környezete lehetővé teszi rengetegféle nyomtatvány kitöltését. Miután a szolgáltatási környezet laikusok számára is érthető, világos, számos esetben e csatorna tudja biztosítani az elektronikus ügyintézés első lépéseit.

A legtöbb – korábban ügyfélkapu alatt – működő nyomtatványkitöltő szolgáltatás bekerült ebbe a szabályozási csokorba. Nem véletlenül lett tehát a legaprólékosabban szabályozott terület ez. 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 legfőbbjét a korábbi kormányhatározatból emelték át, így biztosítva a folyamatos működést.

Az ÁBT így lett olyan szolgáltatás, amely a jogszabályban meghatározott szerv/szolgáltató meghatározott technikai előírásoknak megfelelő elektronikus űrlapok ügyfél általi kitöltését, elektronikus ügyintézését biztosító szervhez való elektronikus azonosítással egybekötött benyújtását biztosítja.<sup>53</sup> Részei:

- a) az ügyfél azonosítását biztosító jelszavas azonosítási részszolgáltatás,
- b) a hatóságok számára a benyújtott űrlap átmeneti tárolását biztosító tárhely, hozzárendelt jelszavas azonosításon alapuló elérhetőség-ellenőrzéssel (hivatali kapu),
- c) az ügyfelek számára a hatósági válasz tárolásához tartozó, ügyfélkapuhoz rendelt tárhely, valamint az ebbe történő elhelyezési lehetőség biztosítása,
- d) ügyfél számára biztosított, űrlaphoz rendelt hivatali tárhelyre történő űrlapfeltöltési szolgáltatás, illetve hatóság számára biztosított, hatóság, illetve ügyfél tárhelyére történő dokumentumfeltöltési szolgáltatás (BEDSZ), valamint
- e) a szolgáltatás által kezelt formátumú elektronikus űrlap megtervezését, illetve kitöltését lehetővé tevő program biztosítása.

Az ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás egyfelől lehetővé teszi az űrlapok ügyfél általi kitöltését és beküldését az illetékes hatóságokhoz, másrészt keretrendszerrel biztosít a további űrlapoknak, így tetszőleges hatóság csatlakozhat a szolgáltatási környezethez saját adatlapjával. (Az általános nyomtatványtervezővel megtervezi saját elektronikus űrlapját, majd a nyomtatványkitöltő alkalmazással kitölthetővé teszi.) Az adatlapok nem csupán biztonságos és azonosított környezetet garantálnak, hanem a kitöltés formai ellenőrzését is lehetővé teszik, hiszen az elküldés előtt automatikus formai ellenőrzést végez.

<sup>52</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 128. § (1) bekezdés.

<sup>53</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 115. §.

### 3.4.13. Központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)

A központi dokumentumhitelesítési ügynök a szolgáltatás keretében az ügyfél és az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv számára teszi elérhetővé a dokumentumhitelesítési szolgáltatások használatát. Ennek keretében valamely dokumentum hitelesítését (a kiválasztott dokumentumhitelesítéssel), a hitelesített dokumentum biztonságos kézbesítési szolgáltatás útján történő továbbítását a jogszabály által engedett tárhelyre, az igénybe vevő által megjelölt adaton vagy dokumentumon elhelyezett elektronikus aláírás vagy bélyegző érvényességének ellenőrzését, valamint az ellenőrzés eredményéről igazolás kiállítását biztosítja.<sup>54</sup>

### 3.4.14. Általános célú elektronikus kérelemürlap-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 ügyintézészt biztosító szervhez szabad szöveges beadványt terjesszen elő, ha a beadvány elektronikus úton történő előterjesztését a jogszabály nem zárja ki, és a beadvány elektronikus úton történő előterjesztésére jogszabály további formai követelményt nem állapít meg.<sup>55</sup>

### 3.4.15. Összerendelési nyilvántartás (ÖNY)<sup>56</sup>

Az összerendelési nyilvántartás lehetővé teszi, hogy a különböző szakhatóságok által generált ügyfél-azonosítók egy felületen elérhetővé, összekapcsolhatóvá váljanak, így gyorsítva az eljárást azokban az ügyekben, amelyek intézésében több szakigazgatási szerv érintett.

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

Miután ezek 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 szolgáltatatható adat.<sup>57</sup> A összerendelési nyilvántartás személyes adatot vagy ágazati azonosítót nem tartalmaz, csupán egy olyan titkosított kapcsolati kódot (TKK), amely alapján a kezelésre feljogosított a számára szükséges adatot ebből vissza tudja fejteni. A nyilvántartásban a következő adatok kapnak helyet:

- a személyi azonosító,
- a központi idegenrendészeti nyilvántartási azonosító,
- a társadalombiztosítási azonosító jel,

<sup>54</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 132. § (1) bekezdés.

<sup>55</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 133. § (1) bekezdés.

<sup>56</sup> Eüsztv. 38. § (1) bekezdés.

<sup>57</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 124. § (5) bekezdés.

- az adóazonosító jel,
- a kártya formátumú, állandó és ideiglenes személyazonosító igazolvány okmány-száma,
- az útlevel okmányszáma,
- a kártya formátumú vezetői engedély okmányszáma,
- a kormány által kötelezően biztosított azonosítási szolgáltatáshoz kapcsolódó egyedi azonosító,
- a személyre szabott ügyintézési felület szolgáltatásához kapcsolódó azonosító,
- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartási azonosítója,
- az elektronikus ügyintézészt igénybe vevő, külföldön élő természetes személyek személyi nyilvántartásának nyilvántartási azonosítója,
- az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerrel szóló törvény szerinti, törvény alapján személyazonosság közhiteles igazolására alkalmas kártya egyedi sorszáma.

Az állampolgárok ebből a SZEÜSZ-ből nem látnak semmit, csak az előnyeiket élvezik, hiszen nem szükséges valamennyi (fent felsorolt) azonosítót magukkal vinniük, elegendő csupán egyet. Ezzel a nyilvántartást elérő az általa használt azonosítót kezelő nyilvántartáshoz fordul, hogy azon keresztül megkapja a célzott szakrendszerben alkalmazott kódhoz tartozó titkosított kapcsolati kódot. Ezt a nyilvántartást elérő megkapja, és ellenőrizni tudja, hogy melyik személynek felel meg a küldött információ.

#### 3.4.16. Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)

A központi érkeztetési ügynök biztosítja az iratkezelés egyes fázisainak elvégzését központi szolgáltatás útján, a közfeladatot ellátó szervek számára. A szolgáltatás során az elektronikus úton érkezett küldeményt átveszik, felbontják, érkeztetik, és az iratkezelési szabályoknak megfelelő kapcsolódó feladatokat ellátják. Az érkeztetést követően az érkeztetési nyilvántartás adatait közvetlenül átadja az ügyfél iratkezelő rendszere számára (illetve ha a rendszer lehetővé teszi, közvetlenül bevezeti az adatokat az ügyfél iratkezelő rendszerébe). A szolgáltatás nem csupán egyben, hanem részenként, külön-külön is igénybe vehető:

- az elektronikus dokumentum átvétele,
- a dokumentum közfeladatot ellátó szerv nevében történő átvételének hivatalos visszaigazolása,
- ha ez lehetséges, a feladó ügyintézési rendelkezésének való megfelelés ellenőrzése,
- a dokumentum biztonsági ellenőrzése,
- a dokumentum megnyithatóságának és formátumának ellenőrzése,
- amennyiben kapcsolódik elektronikus aláírás, úgy érvényességének ellenőrzése.<sup>58</sup>

A NISZ Zrt. mint a szolgáltatás kijelölt szolgáltatója tevékenysége során adatfeldolgozóként jár el.

<sup>58</sup> Jegyzetünk írásakor (2017. május) az utolsó négy szolgáltatás egyelőre még nem vehető igénybe.

### 3.4.17. Elektronikus dokumentumtárolás-szolgáltatás (EDT)

Az elektronikus dokumentumtárolás szolgáltatás feladata a szolgáltatás keretében tárolt elektronikus dokumentum hitelességének megőrzése, tartós olvashatóságának és értelmezhetőségének biztosítása. A szolgáltatás minden hivatali kapuval rendelkező ügyfél szakrendszerei számára támogatást biztosít az ügyintézés és az irattározás folyamatához. A tárolt elektronikus dokumentumok hosszú távú olvashatóságát és értelmezhetőségének fenntartását egy, az elektronikus dokumentumok fájl típusának azonosítására épülő megoldással, formátumkatalógussal és az egyes fájlformátumok közötti konverziót megvalósító konverziós eszközrendszerrel biztosítja.

A szolgáltatás három részből áll:

- Elektronikus tranzakciós tár (ETT): az iratkezelésben aktív, azaz folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatos dokumentumok elérését biztosító, azonnali hozzáférésű, egyszerű fájlmezőzési szolgáltatást nyújtó dokumentumtár.
- Elektronikus archiválási tár (EAT): a lezárt dokumentumok hosszú távú, állomány-szintű tárolását és visszakereshetőségét biztosító szolgáltatás. Nem csupán tárol, hanem transzformációs szolgáltatásain keresztül biztosítja az újabb formátumokban történő olvashatóságot is. Ez a tár (szemben a tranzakciós tárral) már kezelni tudja az elektronikus aláírásokat is, valamint befogadáskor ellenőrzi az aláírások hitelességét. A transzformációk során is biztosítja és fenntartja az aláírások hitelességét, amennyiben saját aláírással felülhitelesíti azokat.
- Elektronikus irattár (EI): a leghosszabb távú, irategyüttesek hiteles megőrzését lehetővé tevő, metaadatokkal ellátott, késleltetett hozzáférésű tár. Az EAT szolgáltatásain túl lehetővé teszi a selejtezési eljárás lefolytatását, selejtezési jegyzőkönyv előállítását és a levéltári átadáshoz szükséges iratadási csomagok előállítását.

A szolgáltatást a 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet értelmében a NISZ Zrt. üzemelteti.

### 3.4.18. Iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés-szolgáltatás (BIÁSZ)

Az iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás (vagy köznapi nevén: biztonságos iratáthelyezési szolgáltatás, BIÁSZ) az együttműködő szervek között elektronikus iktatókönyvben nyilvántartott irat vagy irategyüttes dokumentált átadását teszi lehetővé. Segítségével az *iratképző szervek hivatalos ügyeiket elektronikus formában intézhetik. (Ennek megfelelően a szolgáltatást természetes személyek nem, csupán hivatalok használhatják.) A szolgáltatáshoz történő kapcsolódás hivatali kapun keresztül gépi csatlakozással, vagyis gépi interfészen keresztül valósul meg, amely során az igénybe vevő szerv iratkezelési szoftvere kapcsolódik a BIÁSZ-hoz.*

A szolgáltatás lehetőséget ad az iratkezelő rendszerek közötti biztonságos elektronikus iratáthelyezésre. A BIÁSZ biztosítja az iratokhoz kapcsolódó technikai és üzleti metaadatok kézbesítését is. A szakrendszerek közötti iratáthelyezésről a szolgáltató igazolást állít ki, hivatalosan igazolja és rögzíti az átadást vagy az átadásra tett kísérletet.

A szolgáltatást a 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet értelmében a NISZ Zrt. üzemelteti.

### 3.5. Egyéb SZEÜSZ-ök

Az Eüsztv. szabályozási logikája választotta szét a KEÜSZ-öket és a SZEÜSZ-öket, hiszen míg előbbieket kizárólag az állam biztosíthatja, addig utóbbiakat a piaci szabályok alapján szinte bárki nyújthatja. Ezért a lehetséges SZEÜSZ-ök tételes felsorolását a törvény csak az állami SZEÜSZ-ök esetében teszi meg.

SZEÜSZ-t hatósági és piaci szereplő egyaránt nyújthat (bár a szolgáltatást nyújtók köre szolgáltatásonként szabályozott):

I/a. Hatóság nyújthat saját ügyfelei számára.

I/b. Hatóság nyújthat más hatóság ügyfelei számára.

II. Üzleti (piaci) szolgáltató piaci alapon is nyújthat hatóság vagy ügyfél számára.

A SZEÜSZ ingyenes, amennyiben annak igénybevétele az ügyfélre nézve kötelező. Kivételet képeznek a kézbesítési szolgáltatások, ahol a szolgáltató költségalapú díjat számolhat fel, és nyújthat be igényt annak kifizetésére utólag.

#### 3.5.1. Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatás<sup>59</sup>

Az azonosítás és hitelesítés egyre bizalomhiányosabb társadalmunk szükségszerű funkciói. Azért van rájuk szükség, mert a közigazgatásban előforduló eljárási cselekmények joghatása gyakran terhelő, és a megbízható keretek nélkül nem jöhetne létre másként, csak személyes megjelenést feltételező ügyintézésel.

Az azonosítás és hitelesítés segítségével egyértelművé (és letagadhatatlanná) válik, hogy kik állnak az ügyintézés végpontjainál, mikor, milyen tartalmú küldeményeket küldenek. Ebből következően illetéktelen személyek nem tekinthetnek bele, nem módosíthatják a küldeményeket (azaz nem sérülhet a dokumentum integritása), nem tagadható le az üzenet, nem tagadható le az adott eljárási cselekmény.

Az elektronikus azonosítás és hitelesítés felhasználási területe ezért rendkívül széles körű: gyakorlatilag bármely ügyviteli folyamat során használható, kezdve a levelek, dokumentumok, iratok továbbításától az engedélyezési folyamatokon és értesítéseken keresztül a kiadmányozásokig, jóváhagyásokig, illetve bármilyen bizonyító erejű (jogi relevanciával bíró) dokumentumok elkészítéséig, azok archiválásáig.

A személyazonosítás ennél fogva az e-közigazgatás egyik (egyre hangsúlyosabb) alapkérdése, amelynek három alapvető típusát ismerjük:

- *eszközalapú személyazonosítás* (kulcs, igazolvány, kártya, chip, jelvény stb.),
- *tudásalapú személyazonosítás* (név, jelszó, PIN-kód),
- *biológiai adottság alapú (biometrikus)<sup>60</sup> személyazonosítás* (ujjlenyomat, írisz, arcforma, hang, szag, haj, tenyérlenymat stb.).

<sup>59</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 71–72. §.

<sup>60</sup> Olyan automatizálható technika, amely méri és rögzíti a személyek egyedi fizikai, testi jellemzőit, és ezeket használja fel azonosításra, hitelesítésre, (valamint előzetes mintával történő összehasonlítás során) ellenőrzésre.

Más kategóriákat képezve:

- Érvényességét tekintve az azonosítás szólhat *élethosszig, meghatározott időre* vagy meghatározott *tranzakció(k)ra*.
- A felhasználó tevőlegességét tekintve lehet *aktív azonosítás* (aláírás, kártya, kód, biológiai minták felhasználása), illetve *passzív azonosítás* (fénykép, IP-cím alapján, MPS-szel, RFID chippel, arc- és alakfelismeréssel).
- Megbízhatóságát tekintve lehet *gyenge*, ha csupán egyféle eljárást alkalmaz, és *erős*, ha több eljárást kombinál. (A megbízható rendszerek ezért a három alapvető típus egy-egy elemét kombinálják: például egy tudásalapú azonosítást egy biometrikus azonosítóval.)

Napjainkban a fizikai kulcsok, mágneskártyák és chipkártyák sokszor nem tesznek eleget a biztonságos személyazonosítás követelményeinek: elveszíthetők, lemásolhatók, a jelszavakat pedig el lehet lesni, meg lehet fejteni vagy el lehet felejteni. Az ilyen eszközök használatakor egyébként sem személyt, hanem valamilyen tárgyat vagy technológiai információt azonosít a rendszer. Ezeken túlmutató eljárás a biometrikus azonosítás, amely a valós személyt azonosítja, annak valamely személyes adottsága alapján.<sup>61</sup>

A jogalkotó nem a fenti logikát követte, amikor tipizálta az azonosítás szintjeit, szervezési megoldásait és típusait. Azonban a bemutatott alapvetés az azonosítás lényegének megértéséhez elengedhetetlen.

Az azonosítás a jogilag releváns közigazgatási eljárási cselekmények igénybevételének egyik alapfeltétele. SZEÜSZ-ként az a folyamat, amelynek során a szabályozott elektronikus ügyintézés szolgáltató összeveti az ügyintézésben részt venni kívánó személyt egy korábban regisztrált személlyel, és annak esetleges egyezőségét megállapítja. A hatóság a biztonsági kockázatokkal arányosan védelmet biztosítva egységesen határozza meg, hogy az ügyfélnek az elektronikus eljárás során legalább milyen biztonsági szint szerint kell azonosítania magát. Az ügyfél (ügyintézési rendelkezésben) ettől az ajánlástól mindkét irányban eltérhet:

- szigorúbb biztonsági szintet is megállapíthat,
- amennyiben jogszabály nem zárja ki, saját kockázatára, alacsonyabb biztonsági szintű azonosítási módot is megállapíthat.

Az azonosítás során a szabályozott elektronikus ügyintézés szolgáltatója az ügyfelet (a korábban említett összevetés alapján) azonosítja az azonosítást kérő szervezet számára úgy, hogy az ügyfél azonosításához szükséges adatokat vagy nyilatkozatokat (az ügyfél beleegyezését követően) átadja az azonosítást kérő szervnek, vagy az elektronikus nyilatkozatot tett személy és az azonosított ügyfél közötti kapcsolatot hitelesíti.

Az azonosítási szolgáltatások közül az állam által nyújtottakkal szemben az adatkezelésre szigorúbb szabályokat állapítottak meg, így például profilalkotásra alkalmatlan azonosítási szolgáltatásokat követel meg a jogszabály. Három azonosítási szolgáltatást nevesít:

- Az *ügyfélkapu* a magyar államigazgatás közhiteles nyilvántartáson alapuló, központi ügyfélbeléptető és azonosító rendszere. Célja annak biztosítása, hogy a felhasználó elektronikus úton léphessen kapcsolatba az e-közigazgatási ügyintézészt biztosító szervvel. A regisztrációt ügyfélkapu létesítésére feljogosított szervnél

<sup>61</sup> BUDAI 2014.



személyesen vagy a regisztrációs adatbázis adatkezelőjénél elektronikus úrlapon lehet kezdeményezni. A regisztráció, amely minden hazai (és most már külföldi) természetes személy számára ingyenes,<sup>62</sup> nyitott lehetőség. Személyes regisztráció esetén a hatóság az ügyfelet személyazonosság megállapítására alkalmas hatósági igazolványban szereplő adatok alapján azonosítja. (Külföldi állampolgár esetén – ha nem alanya a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásnak – adatait a központi idegenrendészeti nyilvántartással vetik össze. Ha ez sikertelen, az általa bemutatott útlevél vagy – a schengeni övezetbe tartozó EGT-állam polgára esetén – az adott állam által kibocsátott személyazonosításra alkalmas okmány alapján végzik el.) A 2016. január 1-je után kiállított érvényes személyazonosító igazolvány birtokában elektronikusan is kezdeményezhető ügyfélkapu létesítése. A regisztrációt követően a megadott felhasználói név-jelszó kombinációval (egyfaktoros azonosítás) már elérhetővé válik valamennyi hitelesítést igénylő ügyfélkapus szolgáltatás. A regisztrált felhasználók számára már elérhető egy OTP (onetimepassword) egyszeri, időalapú, magasabb (kétfaktoros) biztonsági szint is, amelynek során a belépéshez egyedi jelszót is kér a rendszer. E jelszót a felhasználó okostelefonja képezi. Más jellegű (például e-kártyára épülő, illetve elektronikus aláírás alapú emelt biztonsági szintű) azonosítások fejlesztése folyamatban van.

- Az *e-személyi igazolvány* célja a nemzetközi szabványoknak és követelményeknek megfelelő, magas biztonsági szintű, kártyaalapú azonosítási szolgáltatás kialakítása. Az *e-személyi* mikrochipalapú azonosítást tesz lehetővé, valamint érvényes kártyaalakú azonosító okmány is egyben. A nemzetközi e-közigazgatási trendek is abba az irányba mutatnak, hogy bármilyen típusú azonosítást is választunk, ha a biztonsági kritériumokat is figyelembe kívánjuk venni, a fókusz az elektronikus ügyfél-azonosító kártyákra terelődik. E kártyák nem csupán ügyfél-azonosításra (biometrikus vagy más adatok alapján) alkalmasak, hanem hordozhatnak elektronikus aláírást vagy bármilyen más olyan azonosítót, amellyel szolgáltatás igénybe vehető. Integrálhatnak elektronikus fizetési lehetőséget és/vagy virtuális számlavezetést, kiválthatnak bármilyen (hatósági) igazolványt. (Tekintettel a méretgazdaságosságra, valamint a kártyák kapacitására, a közigazgatási és üzleti szolgáltatások szereptanúsítványai egyaránt megférnek egy azonosító kártyán, így az e-kártyának nem kell feltétlenül kizárólag közigazgatási célokot szolgálnia.)<sup>63</sup> Az e-kártyáktól elvárt közigazgatási folyamatok és funkciók: személyazonosítás, jogosultságigazolás, szerepazonosítás, kedvezményigazolás, személyhez kötődő további információk tárolása, információs önrendelkezés, adatbiztonság, fizetés. Mindezt a kártyák kibocsátófüggetlenségével, gyártófüggetlenségével, platformfüggetlenségével és alkalmazásfüggetlenségével kell elérni. Tekintettel arra, hogy a kártyán eltérő szolgáltatások kaphatnak helyet, biztosítani kell a kártya és a kártyaal alkalmazások eltérő életciklus-kezelésének lehetőségét. Formailag a kártyán helyet kell kapnia a nemzeti jelképeken és a biztonsági jeleken kívül a fényképnek és néhány személy-

<sup>62</sup> Az első ügyfélkapu létesítése és fenntartása ingyenes. Lehetőség nyílik további ügyfélkapuk nyitására is, azonban ezek díja a regisztráló szervezet illeti meg.

<sup>63</sup> Így a kártya finanszírozásának és fenntartásának költségei is megoszlanak, és még előnyösebb pénzügyi konstrukciók alakíthatók ki.



azonosító adatnak is. A fenti elgondolásokhoz (részben) illeszkedik hazánk Nemzeti Egységes Kártyarendszere (NEK), amely az okmányirodai kapacitásokra alapozva teremtheti meg az egységes kártyakoncepciót. Ennek eredményei fedezhetők fel a diákigazolványok és az új személyi igazolványok vonatkozásában is.

- *A részleges kódú telefonos azonosítás (RKTA)* a telefonos ügyintézés azonosító megoldása, amely átmenetet biztosít a személyes és az elektronikus ügyintézés között. (A szolgáltatás a digitális kompetenciákat nem igényli, így elsősorban az idősebb generációkat célozza.) A szolgáltatást a 18. életévüket betöltött természetes személyek vehetik igénybe, akik valamelyik országos primer nyilvántartásban (például személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, központi idegenrendészeti nyilvántartás, külföldön élő természetes személyek személyi nyilvántartása) szerepelnek. A regisztráció során az ügyfél személyazonosító adatait, az igazolásra bemutatott okmányának számát, típusát és a rendszer által generált jelszót rögzítik. Ezenkívül kilenc darab jelszó-emlékeztető kérdést is rögzítenek arra az esetre, ha az ügyfél elfelejtené a jelszavát. Sikeres regisztrációt követően az ügyfél egy 8 számjegyű telefonos azonosítót és egy 6 számjegyű jelszót kap. (Ez utóbbi egyszer használatos, így az első bejelentkezésnél le kell cserélni egy másik jelszóra.) A későbbi bejelentkezések során a 8 számjegyű azonosítót és a 6 számjegyűből 3 véletlenszerűen kiválasztott pozícióban elhelyezkedő számot kell megadni. Az RKTA segítségével a kormányzati ügyfélvonalon nem csupán általános információkat, hanem az ügyfél az adott ügyére vonatkozó tájékoztatást is kaphat.

### 3.5.2. Kézbesítési szolgáltatás<sup>64</sup>

A kézbesítési szolgáltatások az adatok (dokumentumok) bizalmas csatornán keresztüli küldését és fogadását biztosítják az adatvesztés, -károsodás, -lopás 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 fel kell tüntetni az adatok küldője és címzettje számára,
- az adatok küldésének, fogadásának és módosításának dátumát és időpontját minősített elektronikus időbélyegzővel tüntetik fel.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 82–83. §.

<sup>65</sup> e-IDAS-rendelet, 44. cikk. (1) bekezdés a–f) pontok.

Az e-IDAS követelményeit a hazai szabályozás a következő szolgáltatásokká konvertálta:

- a) az üzenet átvétele a feladótól,
- b) az üzenet továbbítása a címzettnek vagy a kézbesítésben közreműködő köztes harmadik személynek,
- c) az üzenetnek a címzett rendelkezésére bocsátása olyan módon, hogy a címzett a kézbesített üzenet tartalmát értelmezhető módon megismerhesse, és így az üzenetről tudomást szerezhessen (jelen alcím alkalmazásában a továbbiakban: az üzenet fogadása),
- d) az üzenet tárolása a címzett számára legfeljebb az általános szerződési feltételekben meghatározott időpontig,
- e) az üzenet titkosítása vagy egyéb módon történő olvashatatlanná tétele az üzenet fogadásáig, valamint az üzenet fogadása végett az üzenet titkosításának feloldása vagy az üzenet olvashatóvá tétele,
- f) a feladó vagy a címzett értesítése a kézbesítéssel kapcsolatos egyes tényekről,
- g) a feladó vagy a címzett kézbesítési szolgáltatással kapcsolatos egyes nyilatkozatainak tárolása”,<sup>66</sup>
- h) az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet által megadott műszaki követelményeket kielégítő internetes felületen biztosított dokumentum le-, illetve feltöltésének biztosítása, amennyiben az ügyintézészt biztosító szerv egyértelműen azonosított, illetve a letöltést csak azonosítás mellett, kizárólag a címzettnek teszik lehetővé.

A jogszabály e tevékenységeket (ezekkel összefüggő mozzanatok, illetve az ezek bizonyításában való részvételt) a szolgáltatás részének tekinti.

A szolgáltatás – ügyféloldali – feltétele egy érvényes kézbesítési cím (e-mail-cím), amely lehet az ügyfél által megadott elektronikus elérhetőség, az ügyfél által általánosan – az ügyintézési rendelkezésben megadott – elektronikus elérhetőség, továbbá az elektronikus ügyintézészt biztosító, vagy a SZEÜSZ-szolgáltató által korábban nyilvánított elektronikus elérhetőség.

A szolgáltatást bármely szolgáltató végezheti (amennyiben a jogszabály által elvárt műszaki feltételeknek megfelel). Az egyes tevékenységeket – a feladatokat egymás között megosztva – akár több szolgáltató is végezheti. A SZEÜSZ-szolgáltató további kényelmi szolgáltatásokat is nyújthat, így címlistára továbbítást, az üzenet illetéktelen megismerése elleni fokozott védelmet biztosító szolgáltatást, illetve időzített (időponthoz kötött) kézbesítést.

A kézbesíthetetlen üzenetekről a szolgáltató igazolást állít ki, és megküldi a feladónak. Ha a feladó részére az igazolás és a kézbesíthetetlen üzenet nem küldhető vissza, a szolgáltató az üzenetet törli.

<sup>66</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 82. § (1) bekezdés.

### 3.5.3. Biztonságos kézbesítési szolgáltatás<sup>67</sup>

A biztonságos kézbesítési szolgáltatás az imént bemutatott kézbesítési szolgáltatásokon túl további, szigorúbb feltételek együttes fennállása esetén nyújtható, ami erősebb garanciát ad az üzenet fogadásának igazolására, az üzenet integritására, az átvevő igazolására, illetve a sikertelen kézbesítés igazolására:

- ha a küldőtől az üzenetet a kézbesítési rendszer átvette, akkor erről a feladó számára feladást igazoló elektronikus okiratot kell rendelkezésre bocsátani;
- az üzenet és a kézbesítést igazoló okirat észrevétlenül nem változtatható meg sem a kézbesítés során, sem a kézbesítést követően;
- az üzenet átvevője csak a címzett vagy a feljogosított helyettes átvevő lehet, és a feladó számára a tényleges átvevőt az átvétellel kapcsolatos okirat igazolja;
- a feladónak okirat áll rendelkezésére (tértivevény) arról az esetről is, ha a kézbesítés a megadott határidőn belül sikertelen; az igazolás a meghiúsulás időpontját és – ha azonosítható – okát tartalmazza.

A szolgáltatás alapjául szolgáló informatikai rendszernek zártnak kell lennie (a jogosulatlanok kizárását kell garantálnia), valamint biztosítania kell az üzenet hozzáférhetőségét a címzett számára, egészen a meghiúsulási igazolás kiadásáig. Ezeket a megfeleléseket tanúsíthatni kell az Elektronikus Ügyintézési Felügyelettel.

A biztonságos kézbesítési szolgáltatás igénybevételével kézbesített iratnál az átvételre – főszabály szerint – 5 napot kell biztosítani (eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában). Ha a címzett a küldeményt a határidőn belül nem veszi át, és az átvételt nem tagadja meg, akkor a kézbesítésről – az első kézbesítési kísérletre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – az 5. nap elteltét követő első munkanapon másodszor is értesítést kap.<sup>68</sup>

A szolgáltató az Általános Szerződési Feltételeiben (ÁSZF) rögzíti a szolgáltatás feltételeit, így különösen:

- a) a feladó mely címzettnek küldhet üzenetet,*
- b) a feladó milyen formátumú üzeneteket küldhet (különösen mellékletek csatolhatósága, méret- és formátummegkötések),*
- c) a feladó az üzenetet hol és milyen módon adhatja fel,*
- d) a szolgáltató az üzenetet mikor és milyen módon bocsátja a címzett rendelkezésére,*
- e) a címzett miként rendelkezhet a nevében az üzenet fogadására jogosult helyettes átvevőről,*
- f) a címzett miként rendelkezhet arról, hogy a meghatározott időtartam alatt vagy a jövőben részére érkező üzeneteket másik biztonságos kézbesítési szolgáltatáshoz tartozó címre továbbítsák, az üzenet fogadását visszautasítsák,*
- g) a szolgáltatás során a címzettet vagy a feladót a másik fél, illetve a szolgáltató milyen módon azonosíthatja,*
- h) az üzenet feladása és fogadása milyen esetben és milyen módon igényli a szolgáltató közreműködését,*

<sup>67</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 73–77. §.

<sup>68</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 76. §.

- i) az üzenet feladását, illetve az átvételt igazoló igazolást ki állítja ki, és ahhoz milyen módon jut hozzá a feladó, illetve a címzett,*
- j) melyek a kézbesítéssel, illetve a kézbesítéssel kapcsolatos egyes tevékenységek elvégzésével kapcsolatos időbeli korlátok, és ezek túllépésének mi a következménye,*
- k) a szolgáltató az általa továbbított üzenet tartalmát megismerheti-e, helyre tudja-e állítani, és ha igen, milyen esetben,*
- l) mi az át nem vett üzenet sorsa, megsemmisítésének vagy visszaküldésének módja és ütemezése,*
- m) milyen informatikai és nem informatikai eszközökkel biztosítja a szolgáltató a levéltitok megőrzését, valamint*
- n) a szolgáltatón, a feladón és a címzeten kívül ki és milyen esetben ismerheti meg az üzenet tartalmát.’<sup>69</sup>*

A szolgáltató az igazolásokat alapvetően elektronikus formában biztosítja, de – ha konverziós KEÜSZ nyújtására jogosult – a kézbesítést kérő vagy címzett kérésére a rájuk vonatkozó igazolásról hiteles papíralapú másolatot készíthet. [Tekintettel arra, hogy a 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a Magyar Postát jelöli ki ennél a SZEÜSZ-nél, és a konverziós szolgáltatások is hozzá tartoznak, így kézenfekvő, hogy ezt a kérést a szolgáltató teljesíti.]

#### *3.5.4. Kormányzati hitelesítésszolgáltatás (GOV CA)<sup>70</sup>*

A kormányzati hitelesítés szolgáltatás több szolgáltatásból áll, amelyeket kizárólag kormányzati hitelesítésszolgáltató (állami szerv vagy állami tulajdonban lévő szervezet) nyújthat, ugyanakkor szolgáltatásait nem kormányzati szervezetek is nyújthatja.

- „[E]lektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható, jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással, elektronikus bélyegzővel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása, az elektronikus ügyintézést biztosító szervek, valamint az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára,
- *elektronikus időbélyegzőkkel* kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, valamint azonosítási célú tanúsítványszolgáltatás az elektronikus ügyintézést biztosító szervek, valamint az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára,
- *elektronikus aláírással, elektronikus bélyegzővel kapcsolatos szolgáltatások* nyújtása, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása külön jogszabályban meghatározott védelem alá eső tisztséget betöltő, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyban álló személyek, titkos információgyűjtés, valamint titkos adatszerzés eszközei és módszerei alkalmazásában, engedélyezésében részt vevő szervek részére,

<sup>69</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 74. §.

<sup>70</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 78–80. §, valamint 2015. évi CCXXII. tv. 34. §.

- *titkosítási célú tanúsítványok* kibocsátása az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek, az e törvény szerinti szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatók általi felhasználás céljára, külön jogszabályban meghatározott védelem alá eső tisztséget betöltő, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyban álló személyek részére.”<sup>71</sup>
- Az iménti négy kategória szerint kibocsátott tanúsítványok érvényességének igazolása azonnali tanúsítványállapot-igazoló szolgáltatással.

A szolgáltatás keretében nyújtott tanúsítványok érvényessége nem haladhatja meg a 4 évet.

A 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a NISZ Zrt.-t jelöli ki ennél a SZEÜSZ-nél, aki a fenti követelményeket nyilvános kulcsú infrastrukturechnológián (PKI) alapuló hitelesítésszolgáltatásokkal oldja meg. A szolgáltató a weboldalán<sup>72</sup> teszi közzé a tanúsítványtárakat, a visszavonási listákat, a szolgáltatási tanúsítványokat, az átvett szolgáltatásokat, szabályozási dokumentumokat, továbbá tájékoztatást ad az e-személyi igazolványok e-aláírásával kapcsolatban.

A NISZ Zrt. jelenleg ötféle hitelesítésszolgáltatást nyújt:

- *Elektronikus aláírás hitelesítésszolgáltatás:* amely hitelesíti az ügyfél személyazonosságát, és garantálja a címzett számára az ügyfél magánkulcsának és nyilvános kulcsának egymáshoz tartozását.
- *Időbélyegzés szolgáltatás:* amely garantálja a dokumentum keletkezésének idejét és integritását, azaz azt, hogy az elektronikus dokumentum az időbélyegzés időpontjában változatlan formában létezett.
- *Titkosító tanúsítványok kibocsátása:* amelynek célja személyek, eszközök közötti kommunikáció titkosítása, illetve tárolt adatok titkosításának biztosítása.
- *Autentikációs tanúsítvány kibocsátása:* amelyet a szervezet saját magára, alkalmazottjára, tisztségviselőjére, illetve informatikai eszközére is igényelhet.
- *Webszerver-tanúsítványok kibocsátása:* amelyet a szervezet bármely fix IP-címmel rendelkező informatikai eszközre kérhet.

### 3.5.5. Kormányzati elektronikus aláírás-ellenőrzési szolgáltatás<sup>73</sup>

A kormányzati elektronikus aláírás-ellenőrzési szolgáltatás a hatóságokat segíti az elektronikus aláírások érvényességének – az elektronikus aláírás-politikában meghatározott szempontok szerinti – ellenőrzésében, a dokumentum integritásának ellenőrzésében, és szükség szerint időbélyegzővel és érvényességi információval való kiegészítésében. Ez a szolgáltatás szintén méretgazdaságos, központi szolgáltatással veszi le az ilyen jellegű terhet a hatóságok válláról. A kormányzati elektronikus aláírás ellenőrzési szolgáltatást csak a kormány vagy annak szerve nyújthat.

A szolgáltatás keretében a szolgáltató ellenőrzi az elektronikus aláírás, illetve elektronikus bélyegző érvényességét, a dokumentum ellenőrizhetősége esetén ellenőrzi a doku-

<sup>71</sup> Valamint 2015. évi CCXXII. tv. 34. § (1) bekezdés c) pontja.

<sup>72</sup> Elektronikusan elérhető: <http://hiteles.gov.hu> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>73</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 81. §.

mentum sértetlenségét, majd az ellenőrzés eredményéről igazolást állít ki. A tanúsítvány érvényességét azonnali tanúsítványállapot-igazoló szolgáltatással (amennyiben az rendelkezésre áll és ingyenes), vagy ha az azonnali tanúsítványállapot-ellenőrzési szolgáltatás nem érhető el, visszavonási állapotinformációk segítségével ellenőrzi.

A 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet itt is a NISZ Zrt.-t jelöli ki szolgáltatónak. A NISZ által működtetett KEAESZ<sup>74</sup> szoftvere megállapítja, hogy az aláírt dokumentum és az elektronikus aláírás összetartozik-e, az aláírás ideje óta megváltozott-e, illetve az aláíráshoz használt magánkulcs tanúsítványa érvényes volt-e az aláírás időpontjában. Az ellenőrzés három kimenettel bírhat:

- ha a rendszer azonosítja az aláírást és érvényesnek találja, akkor az „Aláírás érvényes!”;
- ha a rendszer azonosítja az aláírást, de nem találja érvényesnek, akkor az „Aláírás érvénytelen!”;
- ha a dokumentum nem tartalmaz aláírást, akkor a „Nincs aláírás” eredményt kapjuk.

A vizsgálat eredményét PDF-állományként menthetjük le, amely az ellenőrzés eredményén kívül tartalmazza a dokumentumban található aláírásokat és időbélyegeket is.

### 3.5.6. Hivatali tárhely<sup>75</sup>

A kézbesítési szolgáltatáshoz kapcsolódó hivatali tárhely a kijelölt szolgáltató által az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek számára nyújtott hivatalos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló – költségvetési szervezeteknek és nonprofit szervezeteknek díjmentesen szolgáltatott és fenntartott – tárhely, biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím.

A szolgáltató a biztonságos kézbesítési szolgáltatás SZEÜSZ-re vonatkozó szabályban foglaltakon túl biztosítja, hogy az ügyfelek az erre szolgáló alkalmazással készített elektronikus űrlapot és elektronikus dokumentumokat tudjanak küldeni az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek hivatali tárhelyére, valamint az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek elektronikus dokumentumot tudjanak küldeni az ügyfelek és más elektronikus ügyintézészt biztosító szerv elektronikus tárhelyére. A tárhelyre érkező és tárhelyről küldött üzeneteket a szolgáltató az átvétel napját követő 5. napon – a gépi automatizált letöltések esetén az átvételt követően azonnal – törli a tárhelyről. Átvétel hiányában az üzenetet a szolgáltató a – második megkereséstől számított 5 nap elteltével – meghiúsulást követően törölheti.

A tárhelyet természetes személy vagy szoftver használhatja. Természetes személy valamely szervezet nevében, amennyiben a kormány által biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatással azonosította magát, vagy a jogszabályban erre alkalmasnak megjelölt természetes személy, amennyiben az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv jogosultságkezelő rendszere által azonosított és feljogosított, de igénybe veheti a tárhelyet az elektronikus ügyintézészt biztosító szervnek a hivatali tárhelyhez csatlakozott regisztrált programja, informatikai rendszere is.

<sup>74</sup> Elektronikusan elérhető: <https://keaeszt.gov.hu/keaeszt/validate.html> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>75</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 84–87. §.

A szolgáltató és a szervezet nyilvántartja a hivatali tárhely kezelésére az adott szervezetnél felhatalmazott képviselőt és az adott szervezeten belüli további felhasználókat azok időbeli paramétereivel, hogy megállapítható legyen, adott időszakban ki volt feljogosítva a hivatali tárhely kezelésére és az adott szervezet nevében eljárni. Azonban a szolgáltató az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint a nyilvántartásból csak a szervezetek teljes nevét, rövidített nevét és a hivatali tárhely rendszerben használt azonosítóját teszi közzé (képviselőit és további felhasználóit nem).

A hivatali tárhely megszűnik, ha az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a hivatali tárhely megszüntetését igényli, vagy ha az elektronikus ügyintézését biztosító szerv megszűnik. A hivatali tárhely az elektronikus ügyintézését biztosító szerv, illetve a tárhely megszűnésének bejelentésétől, illetőleg a megszűnésnek a szolgáltató tudomására jutásától kezdve nem fogad dokumentumokat, és a bejelentéstől, illetve a tudomásra jutástól számított 30. napon szűnik meg.

### 3.5.7. KÜNY-regisztrációhoz kapcsolódó tárhely<sup>76</sup>

Miután a kormány által kötelezően biztosított elektronikus azonosítás szolgáltatás igénybe vevője jogosult díjmentesen egy biztonságos kézbesítési szolgáltatásra és ahhoz kapcsolódó tárhelyre, így a SZEÜSZ szolgáltatója számukra tárhelyet nyújt, vélelmezve, hogy a KÜNY-tárhelyről érkező küldemény feladója a KÜNY-ben szereplő, a tárhely használatára jogosult természetes személy. (Amennyiben ez a vélelem megdől, úgy a szolgáltató felfüggeszti a szolgáltatás nyújtását mindaddig, amíg az ügyfél nem regisztrál – akár újra – valamely kormány által kötelezően biztosítandó azonosítási szolgáltatásra.)

A rendelet részletesen rendelkezik a tárhely megszűnésének okairól és következményeiről. A tárhely megszűnhet az iménti vélelem megdöntését követően, a felhasználó megszüntetés iránti kérelmét követően, illetve a felhasználó halála esetén is.

A megszűnés következménye a tárhely helyreállíthatatlan törlése és a tárhely megszüntetése. Abban az esetben, ha a tárhely nem üres, és a felhasználó elérhető, úgy a szolgáltató haladéktalanul figyelmeztető üzenetet küld a felhasználó hivatalos elérhetőségére, amelyben 5 napos határidővel kéri a tárhely kiürítését. E határidő leteltével megszünteti a tárhelyt. Amennyiben az ügyfél elhalálozott, és a szolgáltató erről tudomást szerez, akkor a megszüntetésről és a dokumentumok letárolásának tényéről a tárhely megszüntetésével egyidejűleg tájékoztatja a KÜNY-t vezető szervet, amely a dokumentumok átvételének módjáról és helyéről tájékoztatja a hagyatéki leltár felvételére hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, amely a hagyatékátadás jogerőre emelkedéséről a szolgáltatót a KÜNY-t vezető szerv útján értesíti. A szolgáltató a hagyatékátadás jogerőre emelkedésétől számított 1 évig őrzi meg a dokumentumokat, amelyeket kérelemre, a jogosultság igazolását követően bocsát az örökös rendelkezésére. Ha a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedésétől számított 1 éven belül a szolgáltatóhoz nem érkezik ilyen kérelem, a szolgáltató gondoskodik a korábban a tárhelyről letárolt dokumentumok helyreállíthatatlan módon való törléséről.

<sup>76</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 88. §.



### 3.5.8. *Gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhely*<sup>77</sup>

A sorban a harmadik a gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhelyszolgáltatás. A hivatali tárhelyhez és a természetes személyeknek szóló KÜNY-tárhelyhez hasonló karakterisztikájú szolgáltatást a megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. (Az ügyfélkapu, a hivatali kapu és a cégkapu analógiáját követve.) E szolgáltatás is a kézbesítési szolgáltatáshoz kötődő, a kijelölt szolgáltató által a gazdálkodó szervezetek (azok képviselői és informatikai rendszerei) számára nyújtott megoldás, amelyből a gazdálkodó szervezet egyet vehet igénybe. Az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló tárhelyet a gazdálkodó szervezetek is ingyen vehetik igénybe 300 megabyte terjedelemtől. A tárhelyre beérkező egyes küldemények méretét a szolgáltató nem korlátozza (csupán a 300 megabyte-os abszolút terjedelmet határozza meg a díjmentesség határáként).

A cégkapu-regisztrációt a gazdálkodó szervezet képviselőjére jogosult természetes személy kezdeményezheti a gazdálkodó szervezet nevében. A szolgáltató eredetileg csupán a kérelmező természetes személyt tartja nyilván. (Amennyiben további jogosultakat, felhasználókat szeretne a képviselő bevonni, úgy azok regisztrációját már ő végzi.) A szolgáltató a regisztrált ügyfeleket nyilvántartja, és a kormányzati azonosítási ügynöki (KAÜ) szolgáltatáson keresztül azonosítást követően engedi őket a cégkapuhoz. A jogosultakat azok időbeli paramétereivel tartja nyilván, hogy megállapítható és tanúsítható legyen, adott időszakban ki volt feljogosítva a cégkapu kezelésére és az adott szervezet nevében eljárni.

A gazdálkodó szervezetnek a küldemény átvételére jogosult meghatalmazottjának kell tekinteni azt a dokumentumot vagy tértivevényt (küldeményt) fogadó személyt, aki részére a cégkapumegbízott az adott cégkapuhoz hozzáférést biztosított. Vélelmezni kell azt is, hogy a cégkapuról érkező küldemény az adott cégkapu használatára jogosulttól származik.

A szolgáltató – amennyiben a gazdálkodó szervezet ezzel ellentétesen nem rendelkezik – a gazdálkodó szervezet nevében a rendelkezési nyilvántartásba a cégkapucímet mint a gazdálkodó szervezet hivatalos elérhetőségét bejelenti. Ha a gazdálkodó szervezet működéséhez jogszabály által rendszeresített nyilvántartásba vétel szükséges, a cégkapu-szolgáltató e jogosultságával csak akkor él, ha a gazdálkodó szervezet a rá vonatkozó nyilvántartásban szerepel.

A gazdálkodó szervezeteken túl egyéni ügyvéd, valamint szabadalmi ügyvivő is használhat cégkaput tevékenysége során. Ebben az esetben a gazdálkodó szervezet alatt az egyéni ügyvédet, valamint a szabadalmi ügyvivőt kell érteni, aki a regisztrációnál a saját nevében jár el.

A rendelet itt is részletesen rendelkezik a tárhely megszűnésének okairól és következményeiről. A tárhely megszűnhet, ha a gazdálkodó szervezet kéri, vagy ha a felhasználó jogosultsága megszűnik a cégkapu használatára. (A cégkapu-megszüntetésre vonatkozó állapot bekövetkezéséről a rendelkezési nyilvántartást vezető szerv a cégkapu-szolgáltatót tájékoztatja.)

A gazdálkodó szervezet nevében történő eljárási jogosultság megszűnésekor a cégkapumegbízott törli a nyilvántartásból a korábban feljogosított személy azonosító adatait, illetve a hozzáférési jogosultságait. A gazdálkodó szervezet a cégkapumegbízott jogosultságának

<sup>77</sup> 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 89–91. §.



megszűnéséről 5 munkanapon belül, az új cégkapumegbízott bejelentésével egyidejűleg köteles értesíteni a szolgáltatót.

A törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben további SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök nevesíthetők a jövőben. Tekintettel a szolgáltatások és a technika fejlődésére, SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök további sora várható, amelyek egy-egy eljárás mozzanat infokommunikációs kiváltásával támogatják az elektronikus ügyintézést.

### 3.6. A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök kormány által kijelölt kulcsszereplői

A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök közül az állam által nyújtottak esetében a 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó egyes szervezetek kijelölésével kapcsolatban határozza meg, hogy mely szervezetek<sup>78</sup> mely e-köszolgáltatásokban működnek közre.

#### 3.6.1. NISZ – Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.

A NISZ Zrt.<sup>79</sup> (korábban Kopint-Datorg Zrt.) már az előző évtized derekától a kormányzati infrastruktúra üzemeltetését (Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat, ma: Nemzeti Távközlési Gerinchálózat), a központi közigazgatási szervek és háttérintézményeik informatikai kiszolgálását, valamint a központi rendszert (ügyfélkapu) látta el. E funkcióit (kormányzati célú hálózati és speciális szolgáltatásként) a továbbiakban is ellátja. Ma is a legtöbb nevesített feladatot a NISZ látja el. Feladata többek között:

- az ügyintézési rendelkezés nyilvántartása,
- biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- az ügyfél elektronikus ügyintézési cselekményeiről történő időszaki értesítés,
- űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás,
- elektronikus dokumentumtárolási szolgáltatás,
- elektronikus azonosítási szolgáltatás természetes személy ügyfelek részére,
- kormányzati hitelesítés szolgáltatás,
- központi dokumentumhitelesítési ügynök szolgáltatás,
- azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítési szolgáltatás,
- iratérvényesség nyilvántartás,
- kormányzati elektronikus aláírás-ellenőrzési szolgáltatás,
- központi azonosítási ügynök szolgáltatás,
- általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás,
- személyre szabott ügyintézési felület,
- iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezési szolgáltatás,
- központi érkeztetési ügynök,
- központi kézbesítési ügynök,

<sup>78</sup> E szervezetek vagy az államigazgatási szervezetrendszer részei, vagy 100%-os állami tulajdonban lévő vállalatok.

<sup>79</sup> Elektronikusan elérhető: [www.nisz.hu](http://www.nisz.hu) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

- biztonságos kézbesítési szolgáltatáshoz szükséges tárhely biztosítása,
- elektronikus fizetési és elszámolási rendszer szolgáltatója,
- Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációhoz tartozó tárhelyszolgáltatás,
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti, a személyazonosító igazolványhoz tartozó elektronikus aláírás-hitelesítési és az ehhez kapcsolódóan nyújtott időbélyegzés szolgáltatás.

### 3.6.2. Magyar Posta Zrt.<sup>80</sup>

A Magyar Posta revitalizációja során kapott több elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos feladatot, így hozzá tartozik:

- a biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá,
- elektronikus irat hiteles papíralapú irattá alakítása,
- Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációs szerveiként nyújtott szolgáltatások.

### 3.6.3. Nemzeti Adó- és Vámhivatal, fővárosi és megyei kormányhivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatali, Magyarország diplomáciai és konzuli képviseletei

Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás (KÜNY) regisztrációs szerveiként nyújtott szolgáltatások.

### 3.6.4. IdomSoft Zrt.<sup>81</sup>

Összerendelési nyilvántartás szolgáltatásban való részvétel.

## 3.7. A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök felügyelete

A jogi és műszaki egységesítési törekvések nem képzelhetők el felügyeleti szerv nélkül. A SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök nyújtásának is számos általános (döntően jogi és műszaki) követelménye van, de főbb karakterisztikáját az egységes működés és az együttműködési képesség (interoperabilitás) adja. Szükséges volt egy olyan – erős jogosultságokkal rendelkező – szervezet, amely e törekvések összehangolását, és végső esetben kikényszeríthetőségét garantálja.

<sup>80</sup> Elektronikusan elérhető: [www.posta.hu](http://www.posta.hu) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>81</sup> Elektronikusan elérhető: [www.idomsoft.hu/](http://www.idomsoft.hu/) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

A KEÜSZ-ök és SZEÜSZ-ök kialakításának és üzemeltetésének e felügyeleti feltevéleit az *Elektronikus Ügyintézési Felügyelethez* (a továbbiakban: *EÜF*) mint a kormány által kijelölt hatósághoz telepítette a jogszabály. Az eredeti SZEÜSZ-rendeletekhez (és a Ket.-hez) képest az új (2015-ös és 2016-os) jogszabályok bővítették az EÜF feladatkörét. Napjainkban az EÜF az elektronikus szolgáltatások magasabb színvonalát biztosítja, minimális informatikai és biztonsági követelményeit határozza meg. Az EÜF főbb feladatai körében:

- műszaki irányelveket fogad el,
- nyilvántartást vezet az elektronikusan intézhető ügyekről és az elektronikus ügyintézés biztosító szervekről (illetve ezeket a kormány által rendeletben meghatározott tartalommal nyilvánosságra is hozza),
- koordinációs tevékenységet végez (az elektronikus ügyintézés biztosításához szükséges intézkedések és az Eüsztv. szerinti [interoperabilitást célzó] együttműködések kialakításának, valamint módosításának megvalósítása tekintetében),
- eljár a szolgáltatások bejelentése, engedélyeztetése vonatkozásában,
- szakmai támogatást, tájékoztatást ad, ajánlásokat és javaslatokat tesz a további szükséges döntésekhez,
- jogszabályi követelményeket ellenőriz, akár folyamatában is,
- szükség esetén szankcionál: jogsértés esetén megállapítja a jogsértést, abbahagyásra és jogszerű eljárásra szólít fel, ezen túl intézkedési terv elkészítésére kötelezheti a jogsértő intézményt, illetve vezetőjét elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos képzés elvégzésére kötelezheti. A SZEÜSZ-t önként biztosító szervek esetében alkalmazható szankció pedig az elektronikus ügyintézés biztosító szervek köréből történő kizárás.

Mindehhez persze szükséges, hogy az elektronikus ügyintézésben részt vevő szervek (az elérni kívánt közcéllal arányosan, aránytalan és indokolatlan adminisztratív terhet nem generálva) adatot szolgáltatassanak az EÜF számára. Az új szabályozási környezetben az EÜF – a SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök felügyeletén túl – az Egységes Digitális Tér öre, így valamennyi elektronikus ügyintézés vonatkozásában figyelemmel kíséri a szolgáltatások szabályszerű és kiszámítható működését.

## ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mit szabályoz az Eüsztv.?
2. Mit jelent a SZEÜSZ és a KEÜSZ?
3. Funkcionalitásuk alapján hogyan oszthatjuk a SZEÜSZ-öket?
4. Mit szabályoz a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet?
5. Melyek a legfontosabb KEÜSZ-ök?
6. Mi az ügyintézési rendelkezés jelentősége?
7. Mire jó az EFER?
8. Mi a szerepe a konverziós szolgáltatásoknak?
9. Miért jelentős az ÁBT?
10. Mi a jelentősége az összerendelési nyilvántartásnak?
11. Milyen kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatásokat ismer?
12. Mutasson be kézbesítési szolgáltatásokat!
13. Kik a SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök kormány által kijelölt kulcsszereplői?
14. Mutassa be az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet feladatait!

Vákát oldal

## 4. Digitális adatok kezelése és védelme

### 4.1. Személyes adatok és az információs önrendelkezési jog

Az adatvédelem fogalma a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozik – bár főként az amerikai szakirodalomban elfogadott és széles körben használatos a tradicionális magánszféra-védelem (*privacy protection*) vagy még pontosabban az információs *privacy* vagy személyes *privacy* kifejezés is. Ennek információs oldala az egyénre vonatkozó információk feletti ellenőrzés jogának garantálása, az adatvédelem nyelvére lefordítva ez nem más, mint az információs önrendelkezési jog. A magánszféra védelmével való összefüggést több nemzetközi jogi dokumentum is deklarálja, így a 95/46/EK<sup>82</sup> és a 2002/58/EK irányelv<sup>83</sup> 1. cikke egyértelműen meghatározza az adatvédelmi irányelvekbe foglalt szabályok végső célját: védeni a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tisztelgetben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében. A szoros kapcsolódás mellett azonban fontos megjegyezni, hogy a magánszféra védelmével nem teljesen azonos az adatvédelem, elég, ha csak arra gondolunk, hogy számos személyes adat nem tartozik a szorosan vett magánélethez. Erre tekintettel alapos megfontolások szólnak az adatvédelem jogi önállóságának megjelenítése mellett.

Az adatvédelem „olyan jogi védelem, amely az egyének magánszférájának védelmét célozza az egyénnel kapcsolatba hozható adatok (személyes adatok) kezelésére vonatkozó szabályok előírásával”.<sup>84</sup> Az adatvédelmi szabályozás tehát a magánszféra-védelem egyik jogi eszközének tekinthető. A magánszféra (*privacy*) meghatározására számtalan kísérlet történt az elmúlt bő egy évszázadban, Warren és Brandeis már hivatkozott tanulmányától<sup>85</sup> kezdődően Westin<sup>86</sup> korszakalkotó munkáján és Schoeman<sup>87</sup> antológiáján keresztül Solove<sup>88</sup> művéig. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az angolszász jogi *privacy* kifejezésnek eleve tágabb a tartalma, mint amit magyarul „magánszférának” lehet fordítani. Az Amerikai Egyesült Államokban ebbe a kérdéskörbe a szélesebb értelemben vett önrendelkezés, például az abortusszal kapcsolatos döntés is beletartozik. Solove és Rotenberg épp ezért különbséget tesz az „információs” és a „rendelkezési” *privacy* között: míg az *információs privacy* – *information privacy* vagy *data privacy* – a személyes adatok gyűjtésével,

<sup>82</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

<sup>83</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 12-i 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről.

<sup>84</sup> JÓRI 2005, 20.

<sup>85</sup> WARREN–BRANDEIS 1890.

<sup>86</sup> WESTIN 1967.

<sup>87</sup> SCHOEMAN 1984.

<sup>88</sup> SOLOVE 2008.

felhasználásával és hozzáférhetővé tételével kapcsolatos fogalom, a rendelkezési *privacy* az embernek a saját testére és a családjára vonatkozó döntéshozatali szabadságára (például fogamzásgátlással, gyermeknemzéssel, abortusszal kapcsolatos kérdésekre) vonatkozik.<sup>89</sup>

A magyar jogirodalomban a *privacy*, magánszféra és adatvédelem kapcsolata szintén megjelenik. A *privacy* egyes hazai meghatározási kísérletei igen tágan azonosítják azt az önrendelkezéssel, amely „az egyén joga ahhoz, hogy magáról döntsön”, és végső soron az a tartalma, hogy „mindenki maga döntheti el, mi lesz a saját sorsa, mit tesz magával, a testével és a rá vonatkozó ismeretekkel”.<sup>90</sup> A magánszféra kifejezést ennél jellemzően szűkebben szokás érteni, de általánosan elfogadott definíció nem található.<sup>91</sup>

A fogalmi alapvetés körében ki kell térni az adatvédelem, adatbiztonság, informatikai biztonság kifejezésekre is. Az adatvédelem nem az adat, hanem a mögötte álló adatalany védelmét hivatott jogi eszközökkel biztosítani. A személyes adatok tényleges védelmére, adminisztratív, fizikai és logikai biztonságának megteremtésére az adatvédelmi szabályozásban az adatbiztonság kifejezés használatos, amelynek célja a személyes adatok védelme a véletlen vagy jogellenes megsemmisülés, véletlen elvesztés, megváltoztatás, jogosulatlan nyilvánosságra hozatal vagy hozzáférés ellen.<sup>92</sup> Az adatbiztonsági szabályok által garantált védelem eszerint mind az informatikai eszközökkel végzett, mind a manuális adatkezelésekre kiterjed.

Ezzel szemben az informatikai biztonság „az informatikai rendszer olyan – az érintett számára kielégítő mértékű – állapota, amelyben annak védelme az informatikai rendszerben kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, valamint a rendszer elemeinek sértetlensége és rendelkezésre állása szempontjából zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos”.<sup>93</sup> Az informatikai biztonság tehát nemcsak a személyes adatok, hanem az információs rendszerben tárolt bármely adat technikai védelmét magában foglalja, ugyanakkor ez nem korlátozódhat kizárólag az informatikai eszközökre (kriptográfiai megoldások, tűzfal stb.), hanem kiterjed az informatikai infrastruktúra fizikai védelmére is.<sup>94</sup> Az informatikai biztonsági követelményeknek való megfelelés így az ezen eszközökkel kezelt személyes adatok biztonságát is szolgálja. Az informatikai biztonság tárgya azonban minden esetben az informatikai rendszer védelme, így a manuálisan kezelt adatok adatbiztonsági kérdései kívül esnek a hatókörén.

## 4.2. Privacy-szkepticizmus

1995 óta számos olyan véleménnyel lehet találkozni, amelyek a *privacy* – pontosabban az adatvédelmi – filozófiák és szabályozások túlzását, szélsőségességét támadják. Egyes

<sup>89</sup> Solove és Rotenberg gondolatait idézi SZABÓ 2012, 35.

<sup>90</sup> SZABÓ 2005, 46. Ez a megközelítés egészen közel áll az amerikai felfogáshoz.

<sup>91</sup> Majtényi szerint a személyiség meghatározása nem is nagyon lehetséges: „A (személyes) *privacy* védelme beismerést és elismerést jelent. Annak elismerését, hogy tudjuk, az emberi lényeknek van személyiségük, de beismerjük, hogy nem tudjuk azt a jogban meghatározni.” MAJTÉNYI 2006, 67–68.

<sup>92</sup> 95/46/EK irányelv 17. cikk (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Muha Lajos definícióját idézi SZÁDECZKY 2011, 7.

<sup>94</sup> SZÁDECZKY 2011, 7.

kétéltelkedők jogforrási oldalról vizsgálva teszik fel azt az alapvető kérdést,<sup>95</sup> hogy az adatvédelemhez való jog univerzális emberi jog-e, vagy „csupán” egy periférikus jog a digitális társadalom korában? Ennek a kérdésnek fontos gyakorlati aspektusa, hogy ha a személyes adatok védelméhez való jogot emberi jogként értelmezzük, a védelme során felmerülő (sokszor rendkívül magas) költségek másodlagos tényezők, amelyek mind a szabályozásnál, mind a jogalkalmazásnál tulajdonképpen figyelmen kívül hagyhatók.

A kritikusok egy része a személyiségjog-védelem oldaláról a klasszikus, mellérendeltégen alapuló magánjogi jogviszony egyensúlyának felborulását rója fel,<sup>96</sup> mások szerint egyszerűen nem igazságos, hogy a magánjogi jogviszony értelmezési keretében a személyes adat feletti rendelkezési jogot kizárólag az adatalanyok biztosítják, figyelmen kívül hagyva az adatkezelő jogos érdekeit (például az adatok pontosítása, szűrése, rendszerezése, csoportosítása során végzett anyagi és egyéb „befektetések” során).

A pragmatikus oldalról támadók a gazdasági gyarapodás kifejezett fékezőjeként tekintenek az Európai Unió adatvédelmi politikájára. Az adatvédelem kiterjesztő értelmezését ellenzők szerint a szigorú adatvédelmi programokat semmilyen gyakorlati hatásvizsgálat nem előzi meg, az állandóan hivatkozott, a magánéletet fenyegető veszélyek úgyszintén túlzottak és – legalábbis a magánszektorból jövő „fenyegetéseket” illetően – megalapozatlanok. Ráadásul a globalizációnak és a technológiai fejlődésnek köszönhetően az információ már nem ismer nemzeti vagy kontinenshez kötődő határokat, ezért az eltérő privacy-modellekből fakadó különbségek – a skála két szélső pontján elhelyezkedő Európai Unió és az USA privacy-rezsimjeit összehasonlítva – óriási hátrányokat jelentenek a nemzetközi versenyben.

Az amerikai Lucas Bergkamp, a privacy-szkeptikusok vezető alakja szerint<sup>97</sup> az információs társadalom korában egyenesen vétek az információáramlás útjába az adatvédelmet mint mesterséges gátat beépíteni. A fogyasztói társadalomban a fogyasztóknak minél több információt kellene biztosítani ahelyett, hogy adatvédelmi megszorításokra hivatkozva a tájékoztatás lehetőségét és forrásait elzárnánk előttük. Mindez a fogyasztói jogok csorbulásához, a termékek és szolgáltatások minőségének romlásához, végső soron visszaélésekhez és csalásokhoz vezethet, globális viszonylatban pedig a gazdasági növekedést egyértelműen visszaveti. Az e-kereskedelem szintjén különös versenyhátrányt jelent, ha – adatvédelmi korlátok miatt – a piaci szereplők nem szólíthatják meg olyan módon célcsoportjaikat, mint USA-beli partnereik, személyre szabott szolgáltatásokat kínálva fel számukra. A munkáltatóknak szintén egyszerűbb lenne, ha a munkavállalóikról szóló információkat – ideértve nemcsak az adminisztrációt, hanem bármely munkavállalói tevékenységet, például a munkahelyi e-mail-forgalmat is – minden korlátozás nélkül szervezhetnék és monitorozhatnák. Ráadásul – és ebben igazat kell adnunk – a szigorú európai adatvédelmi előírásokhoz általában gyenge hatósági és jogalkalmazói hatáskörök járulnak, vagyis még jogsértés esetén sem lehet megfelelő eréllyel a végrehajtást kikényszeríteni, ami az adatvédelmi szabályozást a végrehajtás szintjén eleve gyengíti.

Az adatvédelmi szabályozás túl bonyolult és bürokratikus, egy átlagember számára nehezen érthető, ezért az adatvédelem „egy luxusjog”, amely a gazdag és képzett rétegek számára válhat csak valósággá – véli Bergkamp, aki szerint az adatvédelmi korlátozások

<sup>95</sup> BERGKAMP–DHONT 2000, 71–114.

<sup>96</sup> Erről az érvről a dolgozat magánjogi részében részletesen is szó esik.

<sup>97</sup> BERGKAMP 2001, 7.



közvetve gazdasági és társadalmi kirekesztéssel is járnak. Példaként a katalógusból rendelhető ruházati cikkek árának emelkedését említi, amelynél a vásárlók személyes adatainak opt-outról opt-in rendszerre való átváltása az árak 11%-os emelkedését vonta maga után,<sup>98</sup> és ez aránytalanul hátrányosabban érintette a vidéki és külvárosi vásárlókat. Szintén állandó hivatkozás történik a hitelrendszerhez kötődő pozitív adóslisák hitelköltség-csökkentő hatására.

Mark Zuckerberg, a Facebook fiatal alapító tulajdonosa egyenesen az adatvédelem és *privacy* új korszakáról beszél, amelyben már nem érvényesülnek a régi elvárások. A modern, megváltozott társadalmi kommunikációs környezetben (amelyet nem utolsósorban maga a Facebook hozott létre) az adatalányok önkéntes kitárulkozása egy olyan új társadalmi attitűd, amely elé nem lehet és nem is szabad adatvédelmi korlátokat építeni – mondta egy élő interjúban 2010-ben.<sup>99</sup>

A privacy-szkeptikusok szerint az információs társadalom korában az adatot – ideértve a személyes adatot is – nem szabad az adatalány akaratától, „önzésétől” függően elzárva tartani, hanem forgalomképes dologként, értékként kell megfogalmazni. A piaci szemlélet<sup>100</sup> önkorlátozó módon automatikusan védi a fogyasztó adatait, hiszen ha nem jön létre üzlet, a profitorientált adatkezelő – az állami adatkezelői viselkedéstől eltérően – azonnal önként megszünteti az adatok kezelését, vagyis sor kerül a felesleges személyes adatok törlésére. A magánszféra védelmét garantálja egyrészt az önkorlátozó reflex, amely kizárólag a gazdasági értéket képviselő személyes adatra koncentrál, valamint az érintett adatalány felelős és tudatos magatartása,<sup>101</sup> amellyel elkerülhetők a visszaélések is. A személyes adatoknak az adatalány rendelkezési jogától való függetlenítéséhez nemcsak a gazdaságban, de a politikában vagy a közéletben is közösségi előnyök (szólásszabadság, sajtószabadság, közélet tisztasága) járulhatnak. A megoldás tehát a privacy-szkeptikusok szerint az lenne, ha közelítenénk az USA privacy-modelljéhez, amely a kommunikációs jogok (és a liberális piacgazdaság) elsőbbségét hirdeti akár a magánszférával szemben is.<sup>102</sup> Ezzel egyidejűleg szakítani kellene az Európai Unió kifejezetten izolációs és paternalista szemléletével, amely megakadályozza az adatok szabad áramlását és üzleti célú felhasználását.

Az ezzel ellenkező vélemények szerint<sup>103</sup> a gyakorlatban az adatalánynak valójában igen kevés ráhatása van arra, hogy személyes adatait hogyan használják fel, ezért megoldást jelenthetne az információs jog kvázi „tulajdonosítása” a szellemi javak feletti rendelkezési jogosítványokhoz hasonlóan.

A privacy-szkeptikusoknak valóban igazuk van abban, hogy az Európai Uniónak az 1990-es évek állapotát tükröző adatvédelmi rezsimje átgondolásra szorul. Az Európai Bizottság 2010 novemberében közleményben már elkötelezte magát az 1995-ös adatvédelmi

<sup>98</sup> TURNER 2001, 18.

<sup>99</sup> KIRKPATRICK 2010.

<sup>100</sup> BERGKAMP 2001, 12.

<sup>101</sup> „Americans accept personal responsibility for protecting their privacy, and that they are prepared to exercise that responsibility when given the tools to do so.” Privacy Leadership Initiative. Americans Accept Responsibility for Privacy Protection. New York, July 10, 2001. Elektronikusan elérhető: [www.hunton.com/files/Publication/cfd01362-a4c2-42b9-a617-c83082a289d7/Presentation/PublicationAttachment/891e6ada-3402-44d1-b1f7-b40c8f3af95a/Privacy\\_fallacy.pdf](http://www.hunton.com/files/Publication/cfd01362-a4c2-42b9-a617-c83082a289d7/Presentation/PublicationAttachment/891e6ada-3402-44d1-b1f7-b40c8f3af95a/Privacy_fallacy.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

<sup>102</sup> MAXEINER 1995.

<sup>103</sup> Képviselei: Kenneth Laudon, Lawrence Lessig, Richard S. Murphy.

irányelv felülvizsgálatára. Azonban rendkívül helytelen volna a már ismertetett modellek közti alapjogi különbségek okait figyelmen kívül hagyva a jóval gyengébb USA-felfogást ráerőltetni az európai országokra. Az európai szemlélet a később bemutatott alapjogi fejlődésnek köszönhetően a személyes adatok védelméhez való jogot egyértelműen az emberi méltósághoz való jogból levezetett alapvető emberi jogként definiálja, amelyet önmagában sem politikai, sem gazdasági vagy célszerűségi indokok miatt nem lehet korlátozni. A merkantilista szemléletű privacy-szkeptikusok figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy az adatvédelem fő célja nem a személyes adatok hasznosítása, hanem az adatalany érdekeinek a védelme az adatkezelés során, és az információs önrendelkezési jog jogosultjának a legnagyobb szabadságot kell biztosítani abban, hogy eldöntse: a hozzá kapcsolódó személyes adatoknak alapvetően mi legyen a sorsa.

### 4.3. Első generációs adatvédelmi szabályozás

Az első generációs szabályozást áthatotta a „Nagy Testvér” információs túlhatalmától való félelem, így e jogszabályok elsődleges célja a nagy (döntően állami) adatbázisok átláthatóságának megteremtése volt.<sup>104</sup> Ugyanakkor kezdetektől fogva felmerült, hogy a szabályozás hatálya kiterjedjen-e a nem állami adatkezelőkre. A hesseni törvény, inkább a tartományi hatáskörből, mintsem szigorú elvi megfontolásokból fakadóan, még csak az állami szervekre vonatkozó szabályokat tartalmazott, a német szövetségi adatvédelmi törvény azonban – épp e kérdés körül kialakult igen hosszás vita után – az állami és a magán adatkezelőkre egyaránt kiterjedt, csakúgy, mint az 1978-as francia és dán szabályozás.<sup>105</sup>

Az első generációs szabályok hatálya alapvetően csak az automatizált adatkezelésekre (a hagyományos, manuális adatkezelésekre nem) terjedt ki, tárgyuk elsősorban a nyilván tartást kiszolgáló technológia volt.<sup>106</sup> E jellemző a törvények szóhasználatában is tetten érhető: magánszféra és annak védelme helyett a szabályozás „adatbankokról”, „adatbázisokról” és „rekordokról” szól. Ehhez szorosan kapcsolódva már a legelső adatvédelmi jogszabályokban hangsúlyos szerepet kapnak az adatbiztonságra, azaz az adatok jogosulatlan hozzáférése, megváltoztatása, nyilvánosságra hozatala vagy megsemmisítése, illetve véletlen megsemmisülése vagy sérülése elleni technikai és szervezési intézkedésekre vonatkozó szabályok.<sup>107</sup>

További fontos jellemző, hogy e törvények még nem biztosítottak általános rendelkezési jogot az adatalanyok számára a személyes adataik felett, de biztosítottak néhány részjogosítványt, például a betekintés és a helyesbítés jogát. Ezek később ugyan az információs önrendelkezési jog részjogosítványai,<sup>108</sup> illetve általában az érintetti kontroll gyakorlásának fontos eszközei lettek, ekkor azonban e jogoknak csupán szűk, funkcionális szerepük volt, amelyek az adatok pontosságát szolgálták.<sup>109</sup> Ezzel összhangban az érintett hozzájárulása és általában az adatkezelés jogalapjának kérdése vagy egyáltalán meg sem jelenik, vagy

<sup>104</sup> JÓRI 200, 24.

<sup>105</sup> BURKERT 2000, 47–50.

<sup>106</sup> JÓRI 2005, 25.

<sup>107</sup> MAYER-SCHÖNBERGER 1998, 223–224.

<sup>108</sup> JÓRI 2005, 24.

<sup>109</sup> MAYER-SCHÖNBERGER 1998, 226.

nem különösebben hangsúlyos. Az első és második generációs szabályozás közötti legfontosabb elhatárolási szempont épp az érintettek rendelkezési jogának terjedelme.

Már e korai jogszabályok megalkotása során felismerte a jogalkotó azt, hogy az adatvédelem érvényesülése csak megfelelő felügyelőhatóságok felállítása mellett biztosítható. A jogszabályok rendezték az ombudsmanjellegű vagy hatósági hatáskörökkel (is) rendelkező felügyelőszervek feladat- és hatásköreit. Így a hesseni törvény létrehozta a hesseni adatvédelmi biztos<sup>110</sup> intézményét, a francia jogszabály a kezdetektől fogva részletesen szabályozta a francia adatvédelmi hatóság (CNIL)<sup>111</sup> jogállását, míg Svédországban a *Swedish Data Inspection Board* végezte és végzi az adatvédelem felügyeletét.<sup>112</sup>

Az 1973-as svéd törvény vezette be azt a később általánossá váló kötelezettséget, miszerint az adatkezelők kötelesek egy nyilvánosan hozzáférhető hatósági nyilvántartásba bejelenteni az egyes adatkezeléseiket (adatbázisaikat). Ez egyrészt biztosította az állampolgárok és fogyasztók számára az adatkezelések átláthatóságát, másrészt segítette az adatvédelmi hatóságok jogalkalmazó tevékenységét.<sup>113</sup> Az adatkezelések bejelentési vagy engedélyeztetési kötelezettsége az első generációs szabályozások fontos jellemzői voltak,<sup>114</sup> ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a tény, hogy ez a jogintézmény egy olyan korszakban született, amikor ez csupán néhány, de jelentős mértékű adatbázist kezelő adatkezelőre vonatkozó kötelezettség volt. Egyes kritikusai szerint az adatvédelmi nyilvántartás léte az elektronikus környezetben végzett mindennapi adatkezelések korában anakronisztikussá válhat.<sup>115</sup>

#### 4.3.1. Nemzeti adatvédelmi törvények

Amikor a németországi Hessen tartomány egységes népesség-nyilvántartó adatbázis kialakítását kezdte meg 1969-ben, élénk vita alakult ki a terv személyiségi jogi következményeiről és a fenyegető hátrányok kiküszöbölésének módjáról. A Nagy Hesseni Terv című előkészítő dokumentumot áthatja a „technokrata aggálytalanság”. A kormányzat a társadalom államosítását és funkcionálisan integrált igazgatási rendszert vizionál – ahol is a „statisztikai hivatal a rendőrséggel, iskolával, orvossal” kommunikál. Az egységes, az egyént személyi számmal azonosító adatbázisban mintegy 70-féle személyes adatot terveztek tárolni.<sup>116</sup> A terv végül egészen más formában valósult meg, a kibontakozott társadalmi ellenállás nyomán pedig 1970-ben elfogadták Európa első adatvédelmi törvényét, amely döntően meghatározta az elkövetkezendő évek adatvédelmi vitáinak irányát Németországban és azon kívül is.<sup>117</sup>

<sup>110</sup> Der Hessische Datenschutzbeauftragte.

<sup>111</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

<sup>112</sup> BURKERT 2000, 46, 50–51. Csupán néhány példát emeltem ki, számos további nemzeti hatóság jött létre.

<sup>113</sup> BURKERT 2000, 48.

<sup>114</sup> MAYER-SCHÖNBERGER 1998, 223.

<sup>115</sup> JÓRI 2005, 41.

<sup>116</sup> SÓLYOM 1988, 25.

<sup>117</sup> SIMITIS 1987, 5.

A hesseni példa nyomán a következő években sorra elkészültek az akkori NSZK tartományi adatvédelmi törvényei, majd 1977-ben a szövetségi adatvédelmi törvény is. A folyamat azonban nem állt meg a német határokon belül.

Ebben az időszakban Európa számos országában sorra születtek tervezetek adatbázisok összekapcsolására – a hesseni közigazgatási reform koncepciójához hasonló módon –, s több esetben hasonló vitát és – nem meglepő módon – hasonló jogi megoldásokat kiváltva. Franciaországban szintén egységes azonosítószám alapján tervezték összevonni a meglévő nyilvántartásokat – ráadásul igen szerencsétlen módon, titkos terv keretében, így itt egy 1974-es sajtócikk kényszerítette rá a döntéshozókat arra, hogy valljanak színt, és indította el a terv körüli társadalmi vitát. Egy másik, a gyermekeket születésüktől fogva nyilvántartó adatbázis a „problémás” gyermekek kiszűrését szolgálta volna. Találóaan jegyzi meg Burkert, hogy „egy ilyen adatbank szimbolikus jelentősége – a nem túl távoli történelmi múlt fényében – drámai volt”.<sup>118</sup> A tervezetek kapcsán kibontakozott társadalmi polémia itt is adatvédelmi törvény megalkotásához vezetett.

Emellett 1973-ban Svédországban, 1974-ben az Amerikai Egyesült Államokban, 1978-ban Dániában, Norvégiában és Ausztriában fogadtak el adatvédelmi törvényeket.<sup>119</sup>

#### 4.4. Az adatvédelmi szabályozás második generációja

Az adatvédelmi szabályozás második nagy korszakának a 80-as, 90-es évek időszaka tekinthető. Ez a személyi számítástechnika és a hálózatok térhódításának korára esik, s meggyőző jelek mutatják, hogy a szabályozás továbbfejlesztéséhez szükséges motivációt az informatika technológiai és alkalmazási fejlődése szolgáltatta.

Erre az időszakra megélné a társadalom kialakulásával kapcsolatos elméleti diskurzus. Az információs társadalom fogalmára számos elméleti meghatározás található, a legtalálóbban talán William J. Martin fogalmaz; eszerint az információs társadalom „egy olyan társadalom, amelyben az élet minősége, éppúgy, mint a társadalmi változások és a gazdasági fejlődés, egyre nagyobb mértékben az információtól és annak felhasználásától függ”.<sup>120</sup> Világossá vált tehát, hogy a gazdasági-társadalmi változások fő mozgatórugója az információ felértékelődése és az információ felhasználásának hatékonysága lett. Ugyancsak elfogadottá vált, hogy a változások olyan horderejűek, amelyek összemérhetők az ipari forradaloméval.

Az információs társadalomról szóló szakmai közbeszédben rendre megjelentek a magánszférát féltő gondolatok is.<sup>121</sup> Széles körben elfogadottá vált, hogy az egyenként jelentéktelennek tűnő, nem különösebben érzékeny, a hagyományos titokvédelmi szabályozással védett „intim adatnak” nem minősülő személyes adatok más adatokkal összekapcsolva, új

<sup>118</sup> BURKERT 2000, 49–50.

<sup>119</sup> HEGEDŰS 2013, 131–222.

<sup>120</sup> BALOGH 1998, 151.

<sup>121</sup> Az információs társadalommal foglalkozó irodalom közül – messze a teljesség igénye nélkül – lásd például LUSSATO 1989, 152–157.; FRIEDRICHS–SCHAFF (1984), 254–260.; MASUDA 1998, 102–110; vagy David LYON sokkal óvatosabb megközelítését (LYON 1988. Emellett, folytatva a 70-es években kezdődő tendenciát, kiterjedt irodalma lett a kifejezetten magánszféra szűküléséről szóló gondolatoknak, lásd FLAHERTY 1989; LYON 1994 stb.

környezetbe helyezve, az adatokból további következtetéseket levonva igenis veszélyeztetik az egyén magánszféráját, és az infokommunikációs technológiából eredően ez a korábbinál lényegesen könnyebbé válik. „Nagyszámú ártatlan információból kibontakozhat egy táj, egy kép – a legtöbbször persze pontatlanul” – írja Lussato 1981-ben.<sup>122</sup>

#### 4.4.1. Az információs önrendelkezési jog – 1983

A személyes adatok védelméhez való jogot – hasonlóan számos más állam alkotmányához – az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése deklarálja ugyan, de tényleges tartalmát, részleteit nem tárja fel. Valahol a védelmi jogok (magánlakás, magántitok, levéltitok stb. védelme) gondolatmenete folytatásában kell keresnünk ennek a jognak a lényegét is. A védelmi jogok hagyományos felfogása arra az eszmére épül, hogy az állampolgárnak garanciákra van szüksége, hogy a magánszféráját semmi és senki, így az állam se háborgathassa. A beavatkozás csak túlnyomó társadalmi érdekből következhet be, és akkor is törvényhozási aktuson kell alapulnia. Tehát a klasszikus védelmi jogok tartalma a passzív távolságtartás.

Az automatizált adatfeldolgozási és az ezzel kombinált kommunikációs rendszereket használó társadalomban az adatvédelemhez való jognak a nem kívánt beavatkozás kirekesztésénél többet kell jelentenie. A befolyástól mentes állapotnak csupán passzív elfogadása helyett az adatforgalomban való cselekvő részvételt tekintjük kiindulópontnak. Aktivitás nélkül a magánszférából való egyszerű kirekesztés, a tiltó szabályok sem tudnak érvényre jutni ezen a területen. Az adatkezelés érintettjének is át kell gondolnia a saját helyzetét, érdekeit, és természetesen az az észszerű, ha ehhez igazítja magatartását. Ez azt jelenti, hogy a személyes adatok védelméhez való jog kettős természetű:

- része a *passzív kizárás*, mintegy ez alkotja a jog „hátszágát”, és ha az már nem ad kellő védelmet,
- része a *cselekvés, az egyéni információgazdálkodás* is, ami az adatfelvételtől kezdve a feldolgozáson keresztül az adat törléséig érvényesül.

Ezt a kettős tartalmú jogot bevett terminológiával *információs önrendelkezési jognak* nevezzük.<sup>123</sup> Eszerint mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Ezt a felfogást tükrözi a német alkotmánybíróság híressé vált ítélete is, amely a szövetségi népszámlálási törvény tervezetével kapcsolatban tisztázza az adatvédelemhez való jog alapelveit. Az alábbi részletet ennek az úgynevezett Volkszählungsurteilnek az indoklásából idézzük.

*„A modern adatfeldolgozás feltételei közepette az egyén védelmét személyes adatainak korlátlan gyűjtése, tárolása, felhasználása és továbbadása ellen az Alkotmány 2. cikkely (1) bekezdése az 1. cikkely (1) bekezdésével összefüggésben foglalja magába. Az alaptör-*

<sup>122</sup> LUSSATO 1989, 153.

<sup>123</sup> MAJTÉNYI 1992, 117.

*vény ennyiben szavatolja az egyén jogosultságát arra, hogy alapvetően saját maga határozzon személyes adatainak közléséről és felhasználásáról.*<sup>124</sup>

#### 4.4.1.1. Az információs önrendelkezési jog tartalma

Az információs önrendelkezési jog leglényegesebb tartalma az a felhatalmazás, amely szerint az adatalany maga határozhat arról, hogy adatait más személyekkel vagy szervezetekkel megismerteti-e vagy sem. A főszabály szerint tehát személyes adat csak az érintett hozzájárulásával kezelhető. Mint állampolgári alapjog, az információs önrendelkezési jog is csak kifejezett törvényi rendelkezés által korlátozható, vagyis az érintettet adatközlésre csak törvényben lehet kötelezni.

Az adatkezelőre azt a kötelezettséget rója az adatalany információs önrendelkezési joga, hogy a teljes adatfeldolgozási eljárás során biztosítsa az adat sorsának követhetőségét, az erről való érthető tájékoztatást és a megfelelő technikai *adattbiztonságot*. Az önrendelkezés jogát abban az értelemben is tiszteletben kell tartania a hivatásos adatkezelőnek, hogy mindenképpen biztosítsa a bizalmas kezelés körülményeit, és ha az érintett kívánja, kifejezetten tekintse titkosnak a birtokában lévő személyes adatokat. A bizalmas kezelés azt is jelenti, hogy megfelelő rendszabályok megalkotásával és betartásával gondoskodik arról, hogy az adatokhoz jogosulatlan személy ne férhessen hozzá.

Az adatvédelem legfontosabb – nemzetközi dokumentumokban és nemzeti törvényekben egyaránt kinyilvánított – alapelvei az adatfelvétel és adatkezelés *tiszteletességére és törvényességére, arányosságára, valamint célhoz kötöttségére*.

Természetes igény, hogy az érintett tudjon a rá vonatkozó adatkezelésről. Ezt a tudomást kiterjesztetten kell értelmezni, tehát sok részmozzanatot értünk alatta. Ennek körében különösen tudnia kell az adatkezelés létezéséről és helyéről, valamint arról, hogy miképpen tekinthet bele a róla felvett és tárolt adatokba. Biztosítani kell részére, hogy a betekintéshez kapcsolódóan az adatokról másolatot, kivonatot készíthessen, illetve helyesbítthesse a téves adatokat. Minden alkalommal, ha ilyen történik, tájékoztatni kell adatainak más személy vagy szervezet részére való megadásáról. Mindezen jogairól az adatkezelés megkezdésekor, ami sok esetben magát az adatfelvételt jelenti, tájékoztatni kell az érintettet. E jogainak gyakorlásában szükségtelen költségek, valamint az adatkezelő által okozott indokolatlan késlekedés nem akadályozhatja az adatalanyt.<sup>125</sup>

Ezen túlmenően az adatkezelés szabályainak megszegése esetére biztosítani kell, hogy az érintett jogorvoslásban részesülhessen, ami egyrészt a sérelmes magatartás vagy helyzet megszüntetését jelenti, másrészt az okozott kár megtérítését a polgári jogi felelősség szabályai szerint. A különösen súlyos esetekre tekintettel meg kell teremteni a büntetőjogi felelősségre vonás alkalmazásának lehetőségét.

Sajátos tartalma az információs önrendelkezési jognak az az érintett számára szóló felhatalmazás, hogy adataiba, személyes ügyeibe csak akkor és annak engedjen betekintést, amikor és akinek jónak látja. Elvi alapját a *személyes önrendelkezés* alkotja, amely már

<sup>124</sup> *Urteil vom 15. Dez. 1983. aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. und 19. Oktober 1983* (1. BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83). Volkszählungsgesetz 1983.

<sup>125</sup> SAXBY, Vol. II. 16.30. 16025.

az 1776-os virginiai nyilatkozat és az *Emberi és polgári jogok 1789-es deklarációjából* kiolvasható. Mintegy továbbfejleszti a személyes önrendelkezést egy olyan területre, amelynek az említett történelmi korszakban még nem volt meg a maihoz hasonló időszerűsége.

Az egyén önrendelkezési joga megáll mind az állam szerveivel, mind a magánszemélyekkel és ezek különböző társulásaival szemben is. A tulajdonjog mintájára szabottan abszolút szerkezetű jog, vagyis mindenkit kizár a magánszférából, s a személyes adatok urává az érintett személyt teszi, aki tetszése és belátása szerint engedheti közel magához a külvilágot.

#### 4.4.1.2. Az arányosság elve

Mint a védelmi jogok általában, a személyes adatok védelméhez való jog, és így az információs önrendelkezési jog is csak túlnyomó közösségi érdekből korlátozható. Többek között a közigazgatás működőképességének fenntartása, az arányos és egységes közteherviselés megvalósítása (adóigazgatás, társadalombiztosítás) lehet az a kivételes érdek, amely indokolhatja az információs önrendelkezési jog gyakorlásának korlátozását. A korlátozás többnyire kötelező adatszolgáltatás előírását jelenti, s ez akár szankcionálható is, például pénzbüntetéssel.

Mivel állampolgári alapjogról van szó, a korlátozás csak törvényben állapítható meg, így az sem kívánatos, hogy a parlament a jog érdemét érintő kérdésekben a kormány számára rendelet alkotására szóló felhatalmazást adjon. Egyes területeken tehát előírható ugyan kötelező adatszolgáltatás, ehhez azonban a törvény kell, s ugyancsak törvényben kell megállapítani a felhasználás részletszabályait is.

A kényes kompromisszumok területe ez, ahol két követelményrendszer ütközése és egyensúlya a tét. Az egyik a személyiség szabadságának, önállóságának, méltóságának elve. Eszerint a személyiség olyan érték, amelynek szabad kibontakozását, korlátozásoktól mentes fejlődését védeni kell, többek között olyan módon is, hogy személyes adatainak, magánügyeinek feltárásába rajta kívül senkinek sem lehet beleszólása.

A másik érvrendszer kiindulópontja szerint az egyén a társadalom tagja. Szinte valamennyi életfeltétele tekintetében rá van utalva arra a támogatásra, amelyet a társadalom biztosít a számára. Ebből következik, hogy a szükséges mértékben el kell viselnie még szabadságjogainak társadalmi érdekből való korlátozását is, azaz személyiségének részleges feladása árán is hozzá kell járulnia a közösségileg fontos funkciók ellátásához. Így bizonyos ponton túl nem gördíthet akadályt személyes adatainak megismerése elé sem.

Láthatólag egymásnak szögesen ellentmondó megfontolások ezek. Összhangjuk megteremtéséhez fogalmazzunk meg egy közvetítő elvet, ez pedig az arányosságé.

Az *arányosság elve* megköveteli, hogy a két ellentétes érdeket együttesen, kölcsönhatásában vizsgáljuk meg, s korlátozásuk fokát e mérlegelés szerint határozzuk meg. Olyan kompromisszumra kell törekedni, amely a társadalmi cél eléréséhez is garantálja a minimálisan szükséges feltételeket, és még alkalmas a reális állampolgári jogvédelemre. Felül kell vizsgálni alkalomról alkalomra a szóban forgó érdekek viszonyát az egyéniséget ért veszteséggel, és az ilyen áron megvalósítani kívánt társadalmi céllal, s ennek alapján megállapítani, hogy mi az a szükséges mérték és idő, amelynek erejéig korlátozható az egyén információs önrendelkezési joga.



#### 4.4.1.3. A célhoz kötöttség

Mint az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) számú döntése is rámutat, az információs önrendelkezési jog gyakorlásának legfontosabb garanciája a *célhoz kötöttség*. Lényegében azt jelenti, hogy az adatkezelés csak pontosan meghatározott, törvényes célra irányulhat. A meghatározott *törvényes cél nélküli*, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeli felhasználásra irányuló adatkezelés alkotmányellenes.<sup>126</sup>

A célhoz kötöttséget meg kell erősíteni a közérthetőség követelményével is, azaz a célt közölni is kell az érintettel, mégpedig olyan formában, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról.

Mint az alapfogalmak között láttuk, az adatkezelés többlépcsés művelet, amelynek két végpontja, az adatgyűjtés, illetve adatfelvétel, és az adatok törlése, közöttük pedig számos további részművelet különíthető el. A célhoz kötöttség elve csak akkor tölti be rendeltetését, ha a feldolgozási folyamat minden pillanatában érvényesül, azaz ha az adatkezelés során mindvégig biztosított a „törvényes adatminőség”. A célhoz kötöttség elvének érvényesítése zárja ki az adatok tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtését, előkészítését, *készletelését*, amely az állandóan meglévő feltöltött adattárak révén folyamatos fenyegetést jelent az információs önrendelkezési jogra; vagyis a személyiség szabadságára, s ezen keresztül az egész – információs – társadalom szabad és demokratikus jellegére.

Kötelező adatszolgáltatás is csak a célhoz kötöttség szem előtt tartásával rendelhető el. Törvényes célra irányuló adatkezeléshez írható elő törvény által a kötelező adatszolgáltatás, amelynek célját természetesen megfelelő formában közölni is kell az érintettekkel.

#### 4.4.1.4. Az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozatal korlátozása

A célhoz kötöttségnek az egész adatkezelésre vonatkozó követelménye mellett igen fontos külön garantálni az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozatal korlátozását.

Az adattovábbítás során az adatot a feldolgozó *meghatározott harmadik személy* számára hozzáférhetővé teszi. A nyilvánosságra hozatal pedig azt jelenti, hogy az adatot *bármely harmadik személy* megismerheti.

Az adattovábbítás fogalmába a különböző jellegű, feladatú, *célú* adatbázisokból történő adatátvétel is beleértendő. Ezek a technikai műveletek teljesen kívül maradhatnak az adatalany figyelmén és beavatkozási lehetőségének körén, és illuzórikussá tehetik az információs önrendelkezési jog gyakorlását.

Ezek a műveletek különösen sérthetik az információs önrendelkezési jogon túl a magántitok és az emberi méltóság védelméhez való jogot is. Legbelsőbb magánügyeinek nyilvánossá tétele társadalmi kapcsolataiban lehetetlenítheti el az egyént, arról a helyzetről nem is beszélve, ha tényszerű adatokon kívül az ezekből levont, esetleg kétes valóságértékű következtetések kapnak nyilvánosságot.

Az adattovábbításra nem rendelhető el egyértelmű tilalom, az ugyanis sok kényelmetlenséget okozhat magának az érintettnek is, ha hivatalos ügyeinek intézése során minden egyes hivatal minden egyes rutinszerű adatfelvétel miatt külön felkeresi. Fő szempontként

<sup>126</sup> 15/1991. (IV. 13.) AB határozat. Indokolás II.



itt is az az irányadó, hogy a célhoz kötöttség elvéhez tartásuk magukat az adattovábbításban érintett hivatalok. Legyenek olyan törvényes felhatalmazások, amelyek garanciák megteremtésével egyidejűleg teszik lehetővé személyes adatok továbbítását, s gondoskodnak arról is, hogy az átadott adatokat az eredetitől idegen célra ne használhassák fel.

Szabad-e akkor egyáltalán adatfeldolgozási rendszereket adattovábbítás céljából egymással összekapcsolni? Igen, de törvényesen ez csak akkor tehető meg, ha minden egyes adat vonatkozásában teljesül az adattovábbítást megengedő összes feltétel. Ez pedig természetesen azt jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének – az adatkérőnek – vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell megszereznie.<sup>127</sup> Végső soron ezen a téren a *tiltás* a főszabály, a szorosan értelmezett *kivételeket* pedig törvényben kell meghatározni.

#### 4.4.1.5. Az adatintegráció tilalma

A harmadik garancia, az adatbázisok integrációjának tilalma jól összeillik az előzővel. Tulajdonképpen az integráció során is adattovábbítás történik, csak hogy ez az adattovábbítás az adatbázisok teljes állományát érinti, és számos következményt von maga után. Világosan látnunk kell a különbséget az adatbázisok integrációja és adattovábbítás céljából való – esetleg alkalmi jellegű – összekapcsolása között. Az utóbbi esetben az összekapcsolt adatbázisok mindegyike megőrzi különállását, nem történik összeolvadás, mert az adattovábbítás az egyes adatbázisok teljes tartalmának csupán valamely jól körülhatárolt rész-halmazát érinti.

Ezzel szemben az integráció révén két vagy több különálló adatbázisból – a véglegesség igényével – egy új adatbázis, s az adatkapcsolatok révén egy *új minőség* jön létre. Ebben az integrált adatbázisban pedig az adatok már biztosan elszakadnak attól a törvényes céltól, amelyre az érintett eredetileg megadta őket. Fokozott veszélyt jelent továbbá, hogy az adatbázisok integrálása egyszerűen egy technikai művelet, amely elvégezhető anélkül, hogy az érintett bármit is sejtene róla, hiszen még adatfelvétel céljából sem kell őt megkeresni, mert az eredeti adatbázisok már tartalmazzák a kiinduló adatokat.

Az integrált feldolgozás veszélyei között fontos utalni a számítógép adatfeldolgozási teljesítményére, és arra, hogy segítségével rövid idő alatt teljes *személyiségprofil* állítható elő anélkül, hogy az érintett kielégítően ellenőrizhetné annak helyességét, felhasználását, az adatkezelés törvényességét. Törvénytelen adatkezelési műveletekre és nehezen ellenőrizhető következtetések levonására ugyanis éppen az integrált adatfeldolgozó rendszerek kínálják a legtöbb lehetőséget.

Mindezek a tényezők az adatbázisok integrációját a legkockázatosabb és az adatvédelem szempontjából a leginkább kifogásolható adatkezelési cselekménnyé teszik. Minden indok mellett szól, hogy az adatbázisok integrációjára generális tiltást kell alkalmazni.

<sup>127</sup> MAJTÉNYI 1996, 73.

#### 4.4.1.6. Egyéb garanciális intézmények

Az információs önrendelkezési jog garanciái, amelyeket a fentiekben részleteztünk, nem tudnak megfelelően működni, ha nem áll mögöttük a felelősség érvényesítésének lehetősége.

Erre szolgálnak a többi szóba jöhető jogterületen – így különösen a polgári jogban, a munkajogban, a közigazgatási jogban, valamint a szabálysértési és büntetőjogban – az adatkezelés törvényessége megsértésének esetén alkalmazható szabályok, illetve tényállások.

Az információs önrendelkezési jog polgári jogi védelmét a személyiségi jog és a kárfelelősség egyes szabályai jelentik. Ugyanis az adatkezelő szükség esetén ezek alapján tiltatható el a törvénysértő adatkezeléstől, s kötelezhető az okozott vagyoni és nem vagyoni kár megtérítésére.

A munkajog és a közigazgatási jog – e helyen talán jobb volna közszolgálati jogról szólni – megállapítja a fegyelmi felelősség érvényesítésének szabályait a munkaviszonnyal, illetve közszolgálati viszonnal összefüggésben elkövetett törvénytelen adatkezelések esetében.

Végül a szabálysértési és a büntetőjog azon szabályaira, így különösen a jogosulatlan adatkezelés, a visszaélés különleges személyes adatokkal, valamint a számítógépes csalás Btk.-beli tényállásaira kell utalnunk, amelyek büntetni rendelnek egyes olyan cselekményeket, amelyeket adatkezeléssel kapcsolatban követtek el.

Az információs önrendelkezési jogot tehát a fentiekben ismertetett garanciák biztosítják, de hogy a garanciák valóban érvényesülhessenek, azt még további intézményeknek kell szavatolniuk. A jogállamokban megszokott módon az egyik legfontosabb garanciális intézmény a bíróság. Az adatvédelemmel kapcsolatos jogviszonyokban is biztosítja a törvény a bírósági út igénybevételeének lehetőségét. Emellett azonban egy különleges jogintézmény, az adatvédelmi biztos is az információs önrendelkezési jog megerősítését szolgálja. A bírósági út igénybevételeének és az adatvédelmi biztoshoz fordulásnak a részletes szabályait a magyar adatvédelmi törvény tárgyalása kapcsán ismertetjük.

#### 4.4.2. Az érintett jogai

Nézzük most már, hogy a garanciákból milyen jogok származnak az érintettre nézve. Előszörban joga van tudni a vele kapcsolatos adatkezelés létéről, céljáról s a feldolgozási folyamat pillanatnyi állásáról. Ennek révén *betekinthet* a róla vezetett nyilvántartásokba, azokból másolatot, kivonatot kérhet. A másolat, illetve kivonat elkészítésének költségeit esetleg viselnie kell.

Meghatározott esetek kivételével *megtilthatja*, hogy a hivatalok a róla felvett adatokat más személy vagy szerv részére kiadják. Ha nem él a tilalom eszközével, joga van tudni, hogy adatait kinek és mikor adták ki. Ebből a követelményből az a feladat hárul az adatkezelőre, hogy pontos listát vezessen az adatátadásokról, -átvételekről, s e listával kapcsolatban szintén biztosítsa a betekintés és a másolatkészítés jogát az érintettnek.

Ha az érintett a betekintés során téves adataira bukkan, követelheti a valóságnak megfelelő adatok bejegyzését (*helyesbítés*), ha pedig egyes adatokat már törölni kellett volna, de ezt nem tették meg, követelheti a *törlés* végrehajtását.

A jogok érvényesítése történhet az adatkezelő egyszerű felszólításával, illetve a megfelelő eljárási szabályok alkalmazásával. Ha mindez nem vezetne eredményre, biztosítani kell az érintett számára a bírósághoz fordulás jogát.

## 4.5. Magyar adatvédelmi szabályozás

2011. július 11-én az Országgyűlés elfogadta az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt*, azaz közismert nevén az Infotv.-t. A jogszabály 2012. január 1-jén lépett hatályba, és így felváltotta az adatvédelem és információszabadság 1992 óta hatályban volt szabályozását: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt. Az Infotv. egyike azoknak a sarkalatos törvényeknek, amelyek az új Alaptörvény elfogadása kapcsán készültek 2011-ben.

### 4.5.1. A személyes adat fogalma

Az Infotv. külön határozza meg az érintett fogalmát, amely a 3. § 1. pontja szerint bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy – közvetlenül vagy közvetve – azonosítható természetes személy. A *személyes adat* pedig az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.<sup>128</sup> Ez egyértelmű elmozdulás a személyes adatok abszolút értelmezésétől a relatív értelmezés felé.

#### 4.5.1.1. Anonim adatok

Külön megfontolásra érdemes az anonimizálás problémája, vagyis az a művelet, amelynek során az adatkezelő eltávolítja az adatbázisból azokat az azonosító adatokat, amelyek – legalábbis első közelítés szerint – a leíró adatok megszemélyesítéséhez, egy konkrét személyhez rendeléséhez szükségesek. Egyes esetekben, például statisztikai célú adatkezelés során az adatkezelő ezen a módon tesz eleget személyiségvédelmi kötelezettségének. Ha azonban egy adatbázisból eltávolítjuk az alanyok nevét és – ha van ilyen – azonosító számát, az még nem jelenti azt, hogy valóban megnyugtató módon elvégeztük az anonimizálást. Ha ugyanis kellően sok további adattal rendelkezik az adatkezelő, akkor ezek megfelelő csoportosításával, következtetések levonásával számtalan alternatív módot találhat az érintettek azonosítására.

Az anonimizálás elvégzése kellő felkészültséget, szakmai jártasságot, átgondoltságot és privacy-tudatos hozzáállást kíván ugyanis az adatkezelőtől. Ezek nélkül illuzórikussá

<sup>128</sup> Infotv. 4. § (3) bekezdés.

válhat az anonimizáláson alapuló adatvédelem. Meggyőzően bizonyítja ezt a tételt az egészségügyi és társadalombiztosítási adatok kezelése körében *Alexin Zoltán* 2014-ben megjelent tanulmánya.<sup>129</sup>

#### 4.5.1.2. A személyes adat abszolút és relatív értelmezése

A személyes adat abszolút és relatív értelmezésének középpontjában az adat és az érintett közötti kapcsolat helyreállíthatóságának, azaz az érintett közvetett azonosíthatóságának kérdése áll. A (szélsőségesen) *abszolút értelmezés* szerint személyes adatnak minősül egy adat, ha az adat és a személy közötti kapcsolat *elvileg* megteremthető. Amennyiben tehát az érintett akár több különböző adatkezelőnél lévő adatok segítségével, több lépésben, különböző technikai eljárásokkal, de végül is azonosítható, akkor – függetlenül attól, hogy az adott adatkezelőnek van-e tényleges vagy jogszerű lehetősége erre – az adatot személyes adatnak kell tekinteni. Ez az értelmezés a személyes adat fogalmát igen tágra szabja.

A *relatív értelmezés* szerint egy adat személyes adat jellegét az adatkezelő szempontjából kell vizsgálni: amennyiben az *adatkezelő ténylegesen nem képes* az általa kezelt adatokat az érintetthez kötni, úgy az adat e vonatkozásban (ezen adatkezelőnél) nem minősül személyes adatnak.

A hazai adatvédelmi biztosi gyakorlat – kisebb kilengésekkel – az abszolút értelmezés mellett foglalt állást: „minden olyan adat személyes adat, amely természetes személlyel kapcsolatba hozható [...] tekintet nélkül arra, hogy a kapcsolat csak több lépésben építhető fel, illetve arra, hogy a kapcsolat megteremtésére valamely adatkezelő önmagában nem képes”.<sup>130</sup> A kódolt „adatok annál az adatkezelőnél is személyes adatnak minősülnek, amelynek informatikai rendszere nem alkalmas azok értelmezésére”.<sup>131</sup> Az uralkodó abszolút értelmezést azonban – néhol ellentmondást is tartalmazó állásfoglalásokkal – a rendszámok személyes adat jellegének elemzése kapcsán az adatvédelmi biztos többször is megtöri.

A személyes adat relatív értelmezése felé történő elmozdulás, és az új, érdekmérlegelésen alapuló jogalap együttesen – bár sok esetben életszerűbb és könnyebben betartható szabályozást eredményez – egyértelműen az adatvédelmi szabályozás „lazítását”, illetve hatályának jelentős szűkítését eredményezi. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy például egy vagyonevédelmi vagy közterületi kamerarendszert működtető adatkezelő vagy egy elektronikus kereskedelmi szolgáltatást kínáló tartalomszolgáltató gyakran nem rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek segítségével az általa kezelt adatokat: képfelvételeket, IP-címeket és hozzá tartozó böngészési szokásokat – amelyek a hatályos szabályozás alapján személyes adatnak minősülnek – képes lenne konkrét személyhez kapcsolni. Ugyan mindkét területen alkalmazandók ágazati szabályok is, de igen furcsa helyzet állhat elő, ha az adatvédelmi törvény rendelkezéseit nem, de az ágazati törvények adatvédelmi szabályait alkalmazni kell például ezen adatkezelésekre, különös tekintettel arra, hogy az ágazati törvények is „személyes adatok” kezeléséről szólnak, a személyes adat fogalmát viszont az (új) Avtv. a korábbiakhoz képest szűkebben határozza meg.

<sup>129</sup> ALEXIN 2014, 40–41.

<sup>130</sup> Az adatvédelmi biztos 917/K/1998 ügyét idézi JÓRI 2005, 163.

<sup>131</sup> A biztos gyakorlatát idézi JÓRI 2005, 111.

#### 4.5.2. Az adatkezelés jogalapja

Az Infotörvény talán legjelentősebb újdonsága az adatkezelési jogalapok bővítése. A korábbi adatvédelmi törvény kizárólag két esetben tette lehetővé a személyes adatok kezelését: ha ehhez az érintett hozzájárult, vagy ha ezt törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben helyi önkormányzat elrendelte.

##### 4.5.2.1. Az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelés

A GDPR 6. cikkének f) pontja szerint személyes adatok kezelhetők többek között abban az esetben, ha az adatkezelés az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendű az érintettnek a magánélet tisztelgésben tartásához való joga. Az érdekmérlegelés jelentősen kitágítja a jogszerű adatkezelések körét, és egyúttal szükségszerűen bizonytalanabbá is teszi azok határait. A hozzájárulás és a törvényi felhatalmazás az érintett számára elvileg minden esetben előzetesen ellenőrizhetővé és átláthatóvá teszi az adatkezelés feltételeit. Ehhez képest az érdekmérlegelés akár az érintett tudta nélkül is alapot adhat a személyes adatok kezeléséhez, és minden esetben csak utólag, alapvetően szubjektív szempontok alapján dönthető el, hogy az adatkezelő valóban helyesen mérlegelte-e a szemben álló érdekeket, azaz jogszerű volt-e az adatkezelés. A felmerülő viták eldöntése a jogalkalmazóra is nagyobb felelősséget ró.

Mindezzel együtt az érdekmérlegelés mint adatkezelési jogalap megjelenése rugalmasságot hoz a szabályozásba, és világos helyzetet teremt számos, korábban jogsértő, de jogkövetkezmény nélkül maradó adatkezelés számára. Ilyen jogsértések állhattak elő többek között a munkáltató adatkezelési gyakorlatában, amikor pontosan meghatározott jogalap nélkül ellenőrizte a munkavállalók tevékenységét, a munkáltatók, oktatási intézmények által az intézményben dolgozók, tanulók részére nyújtott távközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó adatkezeléseknél, az oknyomozó újságíró tevékenységében, amikor valamely ügy felderítése kifejezetten az érintett akarata ellenére történik, vagy éppen a szerződés megszűnését követően az elévülési időn belül a szerződésből eredő károk érvényesítéséhez kapcsolódóan. Sőt számos, formálisan jogsértő adatkezelés jogi helyzetét tisztázhatja a rendelkezés olyan kötelező adatkezelések esetében, amelyek törvényi feltételeit – a korábbi és az új szabályozás egyaránt szigorú és részletes előírása ellenére – a jogalkotó nem határozta meg kellő pontossággal.

Az adatvédelmi törvény sajátossága ugyanakkor, hogy az érdekmérlegelést nem az adatvédelmi irányelv szóhasználatában, nem általános jogalkapként határozza meg. A törvény szerint egyrészt akkor van helye érdekmérlegelésen alapuló adatkezelésnek, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen, vagy aránytalan költséggel járna, másrészt akkor, ha a személyes adat felvételére eredetileg az érintett hozzájárulásával került sor, és az adatkezelés az eredetitől eltérő célból, további külön hozzájárulás nélkül, valamint az érintett hozzájárulásának visszavonását követően folytatódik.<sup>132</sup> Ezekben az esetekben az adatkezelés jogszerű, ha az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvé-

<sup>132</sup> Infotv. 6. § (1) és (5) bekezdések.

nyesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll. Jogszerű az adatkezelés akkor is, ha az az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges. Utóbbi esetben a jogalkotó gyakorlatilag vélelmezi, hogy az adatkezelő érdeke előbbre való az érintett érdekeinél.

A magyar szabályozás tehát továbbra sem általános jogalapként határozza meg az érdekmérlegelést, hanem két esetben, a hozzájárulás beszerzésének lehetetlensége, illetve a már az adatkezelő birtokában lévő adatoknak az eredeti hozzájárulást meghaladó kezelése esetén. Annak értelmezésével, hogy milyen esetekben lehetetlen, illetve túlzottan költséges a hozzájárulás beszerzése – megvalósul-e ez akkor is, ha az érintett, ellenérdekeltsége miatt, nem ad hozzájárulást, vagy csak ennél szűkebb, objektív körülmények elégitik ki a törvényi feltételeket –, a joggyakorlat jelentős mértékben befolyásolni fogja e jogalap jelentőségét. Az adatvédelmi irányelv alapján ehhez képest akkor is jogszerű az adatkezelés, ha az adatkezelő meg sem próbál hozzájárulást szerezni.

A törvényi feltétel megfogalmazása során a jogalkotó feltehetően hangsúlyozni akarta a hozzájáruláson alapuló adatkezelés elsőbbségét, amit azonban éppen a másik érdekmérlegelési jogalap von kétségbe. Az eredetitől eltérő célból történő adatkezelés, bár az irányelvi rendelkezés kétségtelenül magában foglalja e lehetőséget – sőt akár a hozzájárulás beszerzésének lehetetlensége is értelmezhető úgy, hogy az magában foglalja ezt az esetet is –, mégis jelentős kockázat az információs önrendelkezési jog szempontjából. Az érintett ebben az esetben ugyanis éppen arra számíthat, hogy az adatkezelő a birtokában lévő adatok kezelését nem folytatja. A célhoz kötöttséget, mint az Alkotmánybíróság által az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciájaként meghatározott adatkezelési korlátot, e rendelkezés kiüresíti, a célhoz kötöttség megsértésének bizonyítása legalábbis szinte lehetlenné válik. Másrészt viszont a jogalkalmazói gyakorlat olyan értelmezést is kialakíthat, amely szerint az érdekmérlegelés egyik legfontosabb szempontja az adatkezelés célja, így akár gyakorlati szempontból fel is értékelődhet a célhoz kötöttség elve.

#### 4.5.2.2. Az érintett tiltakozási joga

Új tartalmat nyer viszont az érintett tiltakozási joga, amely ilyen adatkezelések esetén is lehetőséget biztosít a kifogásolt adatkezelés megszüntetésének kezdeményezésére. Korábban ez a jogintézmény az érintett adattörlési joga mellett önálló jelentőséggel nem rendelkezett, most azonban olyan esetekben is lehetővé teszi az adatkezelés megszüntetését, amikor az érintett a törlési jogával nem élhet. Ugyanakkor nem egyértelmű az érintett tájékoztatásának szabályozása. Az adatkezelőt terhelő proaktív tájékoztatási kötelezettség nélkül az érintett tudomást sem szerez az adatkezelés tényéről. A törvény szerint az érintettel az adatkezelés megkezdése előtt közölni kell, hogy az adatkezelés hozzájáruláson alapul vagy kötelező.<sup>133</sup> Az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelés szigorúan értelmezve egyik esetben sem felel meg, ebből következően a tájékoztatási kötelezettség sem terjed ki rá. Mivel azonban formálisan természetesen maga a törvény teszi lehetővé az adatkezelő számára, hogy a megfelelő feltételek teljesülése esetén kezelje a személyes adatokat, ezért a fenti rendelkezés értelmezhető úgy is, hogy az adatkezelő az érdekmérlegelésen alapuló

<sup>133</sup> Infotv. 20. § (1) bekezdés.

adatkezelés megkezdése előtt is köteles tájékoztatni az érintettet. Az információs önrendelkezési jog érvényesülését kizárólag az utóbbi értelmezés garantálja.

Az adatkezelések számos területén felmerülő nehézségeket orvosol az érdekmérlegelés mint adatkezelési jogalap megjelenése a hazai szabályozásban. Ez azonban olyan mély beavatkozás az információs önrendelkezési jog korábban kialakult értelmezésébe, amely megköveteli a jogalkotótól, hogy az érintetteket védő többletgaranciákkal korlátozza az adatkezelők mozgásterét. A szabályozással kapcsolatos egyik kifogásunk, hogy az továbbra sem követi teljes egészében a közösségi jogi rendelkezéseket – amelyek számonkérésére irányuló eljárás azonban az Európai Unió szervei részéről korábban sem indult –, másrészt az érintetteket védő garanciák nem kellően átgondoltak. A kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlattól függően így elképzelhető, hogy a jelenlegi adatvédelmi koncepció az új szabályozási környezetben nagyrészt változatlan marad, de ugyanígy az is, hogy az adatkezelők a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb mozgástérhez, az érintettek pedig lényegesen kisebb védelemhez jutnak.

#### *4.5.3. Az adatvédelmi hatóság*

Az Infotv. átalakította az adatvédelem – és mellette az információs szabadság – törvényeségi felügyeleti rendszerét. Ennek lényege, hogy – megtartva több adatvédelmi biztos jogositványt – új hatósági jogkörökkel és bírságolási joggal kiegészülve felügyeleti hatóság jön létre, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az új hatóság 2012. január 1-jei felállítása miatt az adatvédelmi biztos intézménye az utolsóként hivatalban volt adatvédelmi biztos mandátumának félidejénél megszűnt.

##### *4.5.3.1. A hatóság jogállása*

A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH) autonóm államigazgatási szerv, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A kinevezés módja a korábbi modellhez képest egyértelmű visszalépés: az Országgyűlés kétharmadának szavazatával megválasztott adatvédelmi biztoshoz képest a hatóság elnöke kevésbé lehet független tisztség. A hatóságnak ráadásul jelentős részben azt a hatalmi ágat kell ellenőriznie, amelynek vezetőjétől a kinevezése ered: a közérdekű adatok nyilvánossága és a titokfelügyelet kapcsán szinte kizárólag, de a személyes adatok kezelésével kapcsolatban is gyakorta kell a hatóságnak az állami szervekkel (azon belül is a végrehajtó apparátussal) szemben – akár határozattal – fellépnie. E fellépéshez nagyobb legitimitációt és „bátorságot” biztosítana az Országgyűlés minősített többsége általi megválasztás. A hatóság tényleges súlyát nagymértékben meghatározza majd a hatóság vezetőjének személye és szerepfelfogása.

A szervezetrendszerrel kapcsolatban több rendelkezés is biztosítja a formális függetlenséget. Az elnök megbízása meglehetősen hosszú időre, kilenc évre szól, és a visszahívás feltételei korlátozottak és pontosan körülhatároltak. Az újráválaszthatóság lehetősége ugyanakkor nagymértékben rontja a hosszú kinevezési idő függetlenséget erősítő hatását. A törvény az elnökjelölttel szemben részletes összeférhetetlenségi szabályokat és szakmai



követelményeket határoz meg, amelyek nem különböznek lényegesen a hatályos, adatvédelmi biztosra vonatkozó szabályoktól.<sup>134</sup>

A hatóság függetlenségével kapcsolatban a magyar szabályozás mellett releváns rendelkezéseket tartalmaz a GDPR is, amelynek 51. cikk (1) bekezdése előírja, hogy minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy a rendelet alkalmazásának ellenőrzésére egy vagy több független nemzeti felügyeleti hatóságot kell létrehozni. Ezek a hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljesen függetlenül járnak el. Valójában a GDPR előtt már az EU adatvédelmi irányelve is tartalmazott hasonló előírást.

#### 4.5.4. A NAIH felépítése

A hatóság elnökének munkáját az általa határozatlan időre kinevezett elnökhelyettes segíti, aki felett az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. Az elnökhelyettesre vonatkozó ki-nevezési feltételek és összeférhetetlenségi szabályok megegyeznek az elnökre vonatkozó szabályokkal. Mind az elnököt, mind a helyettesét vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség terheli.<sup>135</sup> A hatóság elnöke – meghatározott végzettséggel és gyakorlattal rendelkező – vizsgálokat nevezhet ki a köztisztviselői létszám legfeljebb 20 százalékáig.<sup>136</sup> A vizsgálo más köztisztviselőhöz viszonyított speciális jogállását, feladatait sem a törvényszöveg, sem az indokolás nem részletezi.

#### 4.5.5. Feladat- és hatáskörök

A törvény részletesen meghatározza a hatóság feladat- és hatásköreit, és egyes hatásköröknél részletezi az eljárási szabályokat.

##### 4.5.5.1. Vizsgálati eljárás

Az Infotv. 52. §-a szerint a hatóságnál bejelentéssel bárki *vizsgálatot* kezdeményezhet arra hivatkozva, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok (közérdekből nyilvános adatok) megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. A hatóság – néhány kivételtől eltekintve – köteles a vizsgálatot lefolytatni. A vizsgálat lehetséges elutasításának oka lehet az, ha az ügyben bírósági eljárás van folyamatban.

A vizsgálat szabályozásával – az indokolás szerint is<sup>137</sup> – lényegében a korábbi ombudsmani hatásköröket kívánta a jogalkotó átmenteni, és külön is rögzíti, hogy a hatóság vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, arra a Ket. szabályait nem kell alkalmazni.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Infotv. 40. § (1)–(2) bekezdések. Az új szabályozás 10 év helyett 5 év szakmai tapasztalattal is megelégszik.

<sup>135</sup> Infotv. 46–47. §.

<sup>136</sup> Infotv. 51. § (1) bekezdés.

<sup>137</sup> Infotv. indokolás, az 52. §-hoz.

<sup>138</sup> Infotv. 52. § (2) bekezdés.



A vizsgálat végeztével – 2 hónapon belül – a hatóság felhívhatja az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, amelynek megtételéről, vagy arról, hogy az abban foglaltakkal nem ért egyet, az adatkezelő 30 napon belül köteles a hatóságot tájékoztatni. Amennyiben ez nem vezet eredményre, úgy a hatóság ajánlást tehet a szerv felügyeleti szervének,<sup>139</sup> nyilvános jelentést készíthet az ügyről, illetve adatvédelmi hatósági eljárást vagy titokfelügyeleti hatósági eljárást kezdeményezhet.<sup>140</sup> E két hatósági eljárást egyébként a hatóság felhívás és/vagy ajánlás kibocsátása nélkül is kezdeményezheti.

A hatóság ugyancsak a vizsgálat eredményeként ajánlást tehet jogszabály módosítására is, amennyiben a jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye a jogi szabályozás hiányosságára vagy fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére vezethető vissza.<sup>141</sup>

Az új szabályozási környezet alapján nem egyértelmű, hogy a hatóság indíthat-e hivatalból olyan vizsgálatot, amelynek eredményeként ajánlást bocsát ki. Az adatvédelmi biztos eddigi története során számos alkalommal indított hivatalból vizsgálatot egy-egy terület speciális adatvédelmi kérdéseit vizsgálva, aminek célja az volt, hogy az adott területen az adatkezelők orientálására átfogó ajánlás szülessen. Ez összességében nagyban hozzájárult ahhoz, hogy egy-egy területen következetes adatvédelmi gyakorlat alakulhasson ki. A 38. § (4) bekezdés c) pontja alapján a hatóság jogosult általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást kibocsátani, de ennek részletei a vizsgálatról szóló szabályok között csak részben találhatók meg. A vizsgálat keretében ugyanis kizárólag kérelemre indult eljárásban és csak jogszabály módosítására irányulóan vagy a vizsgált adatkezelő felettes szerve számára bocsátható ki ajánlás, de kifejezetten az adatkezelő számára nem! A jogszabály módosítására irányuló ajánlásban természetesen számos általános jellegű megfontolást is tehet a hatóság, de a vizsgálat szabályozása alapján erre is csak kérelemre kerülhet sor. Ráadásul az említett – általános jellegű, szektorokat átfogó, sokszor tudományos igényű – ajánlások kiadására a két hónapos határidő biztosan nem elegendő.

A 38. § (4) bekezdés c) pontjának helyes értelmezése alapján a NAIH is rendelkezik azzal az ombudsmani jellegű hatáskörrel, hogy hivatalból indított eljárásban átfogó ajánlást bocsáthasson ki.

#### 4.5.5.2. Adatvédelmi hatósági eljárás

Akár a vizsgálat eredményeként, akár vizsgálati eljárás nélkül is a hatóság *adatvédelmi hatósági eljárást indít*, ha valószínűsíthető a személyes adatok jogellenes kezelése, és a jogellenes adatkezelés

- személyek széles körét érinti,
- különleges adatokat érint, vagy
- nagy érdeksérelmet vagy kárveszélyt idézhet elő.

<sup>139</sup> A felügyeleti szerv számára a jogsérelemre való közvetlen felhívás nélkül is tehet ajánlást.

<sup>140</sup> Infotv. 56, 58. §.

<sup>141</sup> Infotv. 57. §.

A hatóság e feltételek fennállása nélkül is *indíthat* hatósági eljárást a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesítése érdekében.

A hatósági eljárásra a Ket. szabályait az Infotv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni; az ügyintézési határidő két hónap. Az eljárás kizárólag hivatalból indítható, az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha bejelentésen alapuló vizsgálat előzte meg.<sup>142</sup>

Az adatvédelmi hatósági eljárás szankciórendszere részben átveszi a jelenlegi – nagyrészt az EU adatvédelmi irányelvén alapuló – jogkövetkezményeket, kiegészítve a bírságolás lehetőségével. A hatóság határozatban

- elrendelheti a valóságnak nem megfelelő személyes adat helyesbítését,
- elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését,
- megtilthatja a személyes adatok jogellenes kezelését vagy feldolgozását,
- megtilthatja a személyes adatok külföldre továbbítását,
- elrendelheti az érintett tájékoztatását, ha azt az adatkezelő jogellenesen tagadta meg,
- 100 ezer Ft-tól 10 millió Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki (a hatóság a bírság kiszabása során figyelembe veszi a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét),
- valamint a hatóság elrendelheti a határozat – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő – nyilvánosságra hozatalát, ha azt az adatvédelem érdekeinek, illetve nagyobb számú érintett jogainak védelme megköveteli.

#### 4.5.5.3. Titokfelügyeleti eljárás

A hatóság másik nevesített hatósági jellegű, a Ket. szabályai szerint lefolytatott eljárása a *titokfelügyeleti hatósági eljárás*, amely akkor indítható, ha a bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes. Ezen eljárást szintén minden esetben hivatalból indítja meg a hatóság, akkor is, ha az eljárást vizsgálat előzte meg.

Az eljárás eredményeként a hatóság a minősítésre vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a minősítés szintjének, illetve érvényességi idejének a megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére hívhatja fel. A minősítő a határozat bírósági felülvizsgálatát 60 napon belül kérheti. A bíróság eljárására a közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal, hogy a bíróság az ügyben zárt tárgyaláson, soron kívül jár el.<sup>143</sup>

Végül meg kell említeni, hogy a hatóság pert indíthat az adatkezelővel szemben a közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértés miatt. A per során alkalmazandó különös eljárási szabályok közül kiemelendő a bizonyítási teher meg-

<sup>142</sup> Ekkor azonban a bejelentőt az adatvédelmi hatósági eljárás megindításáról, illetve befejezéséről értesíteni kell. Lásd Infotv. 60. § (1)–(3), (5) bekezdések.

<sup>143</sup> Infotv. 63. § (1)–(3) bekezdések.

fordulása: azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani.<sup>144</sup>

A fent részletezett eljárások mellett a hatóság

- javaslatot tehet az adatvédelmet és információszabadságot érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, valamint véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét,
- általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki,
- véleményezi a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatosan az e törvény szerint közzéteendő adatokra vonatkozó különös, illetve egyedi közzétételi listákat,
- megszervezi a belső adatvédelmi felelősök konferenciáját,
- adatvédelmi nyilvántartást vezet,
- meghatározza az adatvédelmi auditálás szakmai szempontjait,
- az adatkezelő kérelmére adatvédelmi auditot folytathat le,
- tevékenységéről minden év március 31-ig beszámol az Országgyűlésnek.<sup>145</sup>

#### 4.5.6. Az adatvédelmi nyilvántartás

A jogalkotó megerősítette az adatvédelmi nyilvántartás intézményét, amelynek tényleges haszna annak ellenére megkérdőjelezhető, hogy a hasonló nyilvántartások vezetése az EU adatvédelmi irányelve alapján széles körű európai gyakorlat. A bejelentésre kötelezettek alóli kivételi kör és a nyilvántartás adattartalma érdemben nem változott, de a bejelentés igazgatási szolgáltatási díjhoz kötött.

Jelenleg – az adatkezelők becsült számából kiindulva – nem túl magas a bejelentkezési hajlandóság. A bírság mint érdemi kényszerítő erőt jelentő szankció alkalmazása ezen elvileg javíthatna, de a szankció újdonságára tekintettel kérdéses, hogy az új hatóság kívánja-e ezt széles körben alkalmazni a bejelentés elmulasztása esetén. Egy korántsem teljes körű nyilvántartás hatékonyságának kérdése tehát továbbra is fennáll, különösen annak fényében, hogy az adminisztrációs költségeket immár az iparág viseli. Az igazgatási díj mértéke várhatóan nagyban meghatározza majd mind a bejelentkezési hajlandóságot, mind a rendelkezés elfogadottságát.

#### 4.5.7. Az adatvédelmi felelősök konferenciája

Az elmúlt évtizedben egyre erősödő tendencia, hogy bizonyos szervezeteknek adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot kell készítenie és/vagy adatvédelmi felelőst kineveznie. A magyar adatvédelmi törvény 2004 óta tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, eszerint belső adatvédelmi felelőst kell kinevezni az országos hatósági, munkaügyi vagy bünyügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál, a pénzügyi szervezetenél, valamint a távközlési és közüzemi szolgáltatónál. E szervezetek és az egyéb

<sup>144</sup> Infotv. 64. § (3) bekezdés.

<sup>145</sup> Infotv. 38. § (3)–(4) bekezdések.

állami vagy önkormányzati adatkezelők kötelesek adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot készíteni.<sup>146</sup>

Az új adatvédelmi törvény határozott lépést tesz a helyi adatvédelmi szabályozás és joggyakorlat erősítése érdekében: külön szakaszban rendelkezik a belső adatvédelmi felelősök konferenciájáról. A 25. § alapján e fórum a hatóság és az adatvédelmi felelősök rendszeres szakmai kapcsolattartását szolgálja, és célja az egységes joggyakorlat kialakítása – nem csak az adatvédelem, de az információszabadság terén is.

A konferenciát a hatóság elnöke szükség szerint, de évente legalább egyszer hívja össze; tagjai egyrészt azok a belső adatvédelmi felelősök, akik kinevezése törvény alapján kötelező, másrészt tagok lehetnek azok is, akiknek a kinevezése nem kötelező. A hatóság kapcsolattartás céljából belső adatvédelmi felelősi nyilvántartást vezet a konferencia tagjairól.

A jogalkotó helyesen látja, hogy a helyi szintű adatvédelmi szabályozás szerepe felértékelődik, és a hatóság számára célszerű az e területekért felelős személyekkel rendszeresen konzultálni. Egyre több olyan adatvédelmi elv és intézmény jelenik meg, amely megköveteli, hogy a nagy adatkezelő szervezetek jelentős anyagi és humán erőforrást fordítsanak helyi szinten is az adatvédelem és az adatbiztonság kérdésére: A „privacy by design” elve például megköveteli, hogy egy adatkezelési művelet tervezésénél és valamely technológia implementálásánál figyelembe vegye az adatkezelő az adatvédelem és adatbiztonság szempontjait.

#### 4.5.8. Adatvédelmi audit

Az adatvédelmi auditálás általánosságban az az eljárás, amelynek során külső szakértő értékeli az adatkezelő adatvédelmi intézkedéseit és elképzeléseit, valamint az elképzelések megvalósításának képességét, és az adatkezelőt az értékelés pozitív eredményének nyilvánosságra hozatalára jogosítja fel. Eszerint az auditálás feltételezi egyrészt az adatkezelő tudatos, célirányos adatvédelmi tevékenységét, az adatvédelmi elképzelések ellenőrizhető és számon kérhető rögzítését, és az eredmények folyamatos belső ellenőrzését. Másrészt szükség van olyan ellenőrző szervezetre, amely az ellenőrzést nem hatósági jogkörök, hanem szakmai megbízhatóság és társadalmi elfogadottság alapján végzi; az auditálási eljárásban az ellenőrző szerv nem szankciót helyez kilátásba kedvezőtlen értékelés esetén, hanem ösztönző jogkövetkezményt kedvező értékelés esetén. A külső szerv általi értékelés lényegében az adatkezelő belső ellenőrzésének hitelesítését – auditálását – jelenti. Az auditálás összességében nem elsősorban a fennálló követelmények megtartását kéri számon, hanem jövőbeli erőfeszítések megtételére ösztönöz – az intézmény ezzel hatékony kiegészítője lehet a korábbi adatvédelmi ellenőrzési formáknak. Az auditálás az eredmény közzétételével végső soron a nyilvánosságot teszi a legfontosabb ellenőrző tényezővé.

<sup>146</sup> Avtv. 31/A. § (1), (3) bekezdések.

#### 4.5.8.1. Az auditálás előnyei

Az adatvédelmi audit egyaránt előnyös az adatkezelőknek, az adatkezelésben érintetteknek és a társadalom egészének. Az adatkezelő számára lehetőséget teremt a felhasználók, a nyilvánosság előtti pozitív megjelenésre. Az adatkezelésben érintettek részére az audit nagyobb transzparenciát, jobban ellenőrzött, megbízhatóbb adatkezelést jelent. A társadalom egésze számára az adatvédelmi kockázatok és a kockázatokkal járó költségek csökkenését, az adatvédelem általános színvonalának javulását eredményezi.

- Az adatkezelők adatvédelmi tudatosságának erősítése: az adatvédelmi audit hozzájárul az adatkezelők adatvédelmi tudatosságának, érzékenységének erősítéséhez. Az auditálás feltételezi az adatvédelmi elképzelések, célkitűzések dokumentálását.
- Az adatvédelmi szabályozás hatékonyabb érvényesítése: az auditálástól joggal várjuk az adatvédelmi jog hatékonyabb végrehajtását. A belső ellenőrzési eljárásokra, a független külső szakértőkre és a nyilvánosság kontrolljára egyaránt építő adatvédelmi audit hatékonyabbá teheti az adatvédelemmel kapcsolatos konfliktusmegelőzést és konfliktusmegoldást. Az audit mint alapvetően önszabályozási eszköz lehetővé teszi az adatvédelemmel kapcsolatos problémák jelentős részének az adott szervezeten belüli megoldását.

#### 4.5.8.2. Adatvédelmi audit a magyar jogban

A hazai adatvédelmi szabályozásban az adatvédelmi audit az adatvédelmi hatóság által az adatkezelő kérelmére nyújtott szolgáltatás, amelynek célja a végzett vagy tervezett adatkezelési műveleteknek a hatóság által meghatározott és közzétett szakmai szempontok szerinti értékelésén keresztül a magas szintű adatvédelem és adatbiztonság megvalósítása. A törvény egyértelművé teszi, hogy az auditálást a hatóság nem közigazgatási hatáskörben, hanem szolgáltatásként végzi, annak eredménye tehát nem is lehet közigazgatási határozat. A hatóság ennek megfelelően az audit eredményét az auditról készített értékelésben rögzíti, amelyben javaslatokat fogalmazhat meg az adatkezelő számára.

Az értékelés tehát sem az adatkezelőre, sem a hatóságra nézve nem kötelező. Önmagában az értékelésben foglaltak nemteljesítése semmilyen jogkövetkezményt nem von maga után, de a javaslatok megvalósítása a jogszerű működésnek sem garanciája. A törvény kifejezetten rögzíti, hogy az adatvédelmi audit a hatóság egyéb hatásköreinek gyakorlását nem korlátozza. Így az sem kizárt, hogy az auditról készített értékelés nincs összhangban egy későbbi közigazgatási határozattal.

A hazai szabályozás az auditálás céljainak, módszerének, eljárásának részletes meghatározását az adatvédelmi hatóságra hagyja. A gyakorlati példák arra mutatnak rá, hogy az adatvédelmi hatóság által végzett auditálás legalább részben az adatvédelem törvényi előírásait meghaladó, az adatkezelő önkéntes vállalásain alapuló adatvédelmi követelmények teljesítésének minősítésére irányul. A jogintézmény sikere a részletszabályokon, valamint az auditálás eredményének piaci értékelésén múlik.

Az adatvédelmi audit szempontjainak meghatározásában fontos elem az adatbiztonság érvényesítése, amivel kapcsolatban az Infotörvény a korábbi adatvédelmi törvéynél lényegesen részletesebb követelményeket határoz meg. Az igazi adatbiztonsági szabályozást

azonban külön jogszabály, az állami és önkormányzati szervek elektronikus információ-biztonságáról szóló 2013. évi L. törvény tartalmazza.

#### 4.6. Közérdekű adatok és információszabadság

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 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 gyakran felhozott állami érdek.)

Azonban 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 eltérők, hiszen az adatvédelem célja az adatalanyok magánéletének (közvetve például az emberi méltósághoz való jognak) a 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 kötelességekre vonatkozó szabályokat – e tárgykörben – törvény állapítja meg. Ebből következően a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátait is csak törvényben lehet szabályozni.

##### 4.6.1. 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 sor. A nemzetközi ajánlások közös jellemzője, hogy törekednek az említett határvonalak egyensúlyára, az elvek érvényesülésére a nemzeti törvényhozásban, valamint kiemelik az állami és magánszektor azonos szabályozását.

Az információszabadság alapelveit az adatvédelem definíciójából nyerjük, hiszen az adatvédelem 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 magán-

személy adatát, ezzel korlátozza önrendelkezését. Az alapjog korlátozása miatt az ilyenkor szokásos alkotmányossági elveknek érvényesülniük 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>147</sup>
- „A törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák.”<sup>148</sup>

Mindennek közösségi dimenzióját (alapját) 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. Ezt a szabályt ültette át a hazai jog a 2005. évi XC. törvénybe, amelyet később felváltott a 2011. évi CXII. törvény.)

„A közzététel valamennyi, általában rendelkezésre álló – nemcsak politikai, hanem az igazságszolgáltatási, közigazgatási vonatkozású – dokumentumának nyilvánosságra hozatala alapvető eszköze a tudáshoz való jog kiterjesztésének, amely a demokrácia egyik alapelve. Ez a célkitűzés minden, akár helyi, országos vagy nemzetközi szintű intézményre vonatkozik.”<sup>149</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>150</sup>

#### 4.6.2. Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság tárgya

Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság 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, gazda-

<sup>147</sup> Alaptörvény, VI. cikk.

<sup>148</sup> Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 1. §.

<sup>149</sup> 2003/98/EK irányelv, preambulum, (16) bekezdés.

<sup>150</sup> 2003/98/EK irányelv, 5. cikk. (1) bekezdés.



sági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.<sup>151</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 érdekképviselési 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>152</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 értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”<sup>153</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>154</sup>

#### 4.6.3. Az információs szabadság tartalma

Az információs szabadság jogosultja bárki lehet, aki jogosultságának igazolása nélkül (akár közérdekből, akár magánérdekből: például személyes adatainak kezelésével összefüggésben) tájékozódni szeretne. Kötelezetti 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 hi-

<sup>151</sup> Infotv. 3. § 2.

<sup>152</sup> Infotv. 3. § (3)–(4) bekezdések.

<sup>153</sup> Infotv. 3. § 5.

<sup>154</sup> Infotv. 26. § (2) bekezdés.



vatott szervezetek 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>155</sup>

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

- a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladat-köre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata;<sup>156</sup>
- a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtók kezelésében lévő, e tevékenységekre vonatkozó adat, feltéve, ha az nem személyes adat (például kéményseprő);
- a köztisztviselők, állami vezetők egyes adatai, a nagyobb tartozással rendelkező adózók adatai, vagy épp az egyéni vállalkozókra, cégek tisztségviselőire vonatkozó, törvényben megjelölt adatok.

#### 4.6.4. A tájékoztatási kötelezettség és a tájékozódási jog

Az elektronikus eljárási szabályok tájékoztatáshoz kapcsolódó szabályainál már említettük azt a biztosítékot, amely 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>157</sup>

Az adatkezelő a tájékoztatási kérelem benyújtásától számított 30 napon belül köteles a tájékoztatást megadni, írásban, közérthető formában. A tájékoztatásért költségtérítést is megállapíthat (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.

#### 4.6.5. Az információszabadság hazai kiépülése, legfontosabb garanciái

Az információszabadság szabályozásának területén fontos kérdés, hogy hol kezdődik, és meddig terjed az állam átláthatóságának biztosítása. A hatályos szabályozás (2011. évi CXII. tv.) elsődleges célja az átlátható állam megteremtéséhez szükséges jogi feltételek kialakítása, amit úgy kíván elérni, hogy a közérdekű adatok interneten történő közzétételét

<sup>155</sup> Infotv. 3. § 6.

<sup>156</sup> Infotv. 26. § (2) bekezdés.

<sup>157</sup> Infotv. 14–15., 20. §.

írja elő. Ilyenek a jogszabálytervezetek, a jogszabályok<sup>158</sup> és részben a bírósági ítéletek anonimizált változatai.

A közzétételen túl a törvény előírja az adatok kereshetőségét, fellelhetőségét egy erre a célra létrehozott, a szakminiszter által működtetett *központi elektronikus közadatkereső rendszer* kialakításával, amely internetes felületről elérhető.<sup>159</sup> A rendszerben minden intézmény – *adatfelelősein* keresztül – frissíti a rá vonatkozó adatokat, ugyanakkor ezeket az adatokat saját honlapjaikon is kötelesek közzétenni.

A jogszabály (elődje) több lépcsőben lépett hatályba, teljes körű érvényesülése 2008 júliusában történt meg. 2007. január 1-jétől voltak kötelesek adataikat közzétenni a megyei önkormányzatok és az 50 ezer főnél nagyobb városok önkormányzatai. A táblabíróságoknak és a Legfelsőbb Bíróságnak 2007. július 1-jétől kellett nyilvánosságra hozniuk anonimizált ítéleteiket. Az 50 ezer főnél kisebb települések önkormányzatai, illetve az egyéb közfeladatokat ellátó szervek 2008. július 1-jétől voltak kötelezettek az adatközlésre. A törvény hatása – elméletileg –, hogy az állami működés átláthatóbbá válik, növekszik a jogbiztonság, a civil kontroll, valamint egyszerűsödik az ügyintézés a közigazgatásban.

*Közérdekű adatok nyilvánossága.* Az Infotv. némi redundanciát mutatva először tágan, példalózó 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>160</sup> Később ezt a rendelkezést váltja ki a törvény 1. számú mellékletében.

A törvényi közzétételi kötelezettségeket négy csoportra oszthatjuk, amelyek közül (az első) kettő viszonylag kevés új feladatot jelent az önkormányzatok számára.

1. *Jogszabályok nyilvánossága:* az első csoportot a jogszabályok (beleértve a helyi rendeleteket is) nyilvánosságra hozatala jelenti, amelyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, valamint – az önkormányzatok vonatkozásában – a 2011. évi CLXXXIX. törvény deklarál. A központi jogalkotás termékeit a *Magyar Közlönyben*, illetve annak elektronikus változatában, és az abból képzett Nemzeti Jogszabálytárban kell elérhetővé tenni. A testületi szervek (így az önkormányzatok) honlapján kell közzétenni a döntés-előkészítési produktumait, az állampolgári véleményezés lehetőségeit, szabályait, az ülések rendjét, jegyzőkönyveit stb. Ebből következően a törvényjavaslatokat és kapcsolódó dokumentumait az Országgyűlés honlapján teszik közzé. A helyi rendeletek nyilvánosságát külön is szabályozzák: a helyi rendeleteket az önkormányzat jegyzője kiadmányozza, majd haldéktalanul, elektronikusan megküldi az önkormányzatokért felelős miniszternek, aki gondoskodik ezek közzétételéről az erre a célra fenntartott oldalon.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> A törvény 27. §-a korlátozza a megismerhetőség kivételeit.

<sup>159</sup> Elektronikusan elérhető: [www.kozadattar.hu/](http://www.kozadattar.hu/) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>160</sup> Infotv. 32. §.

<sup>161</sup> Önkormányzati rendeletek tára: [http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati\\_rendeletek](http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

2. *Szervezeti, személyzeti adatok:* a törvény a változásokat követő azonnali frissítést rendeli el a 11 feladatcsoport esetén, így szükséges kijelölni egy olyan személyt, aki az ilyen természetű adatok frissességét szavatolja. Ugyanezen személy feladatául kell jelölni a cserélt adatok archiválását, ami az első öt feladatcsoport esetében elérhetetlenséget, a második öt feladatcsoport esetében a nyilvánosság számára további egy évig történő elérhetőséget (archívum kialakítását) jelent.

3. *Tevékenységre vonatkozó adatok:* a törvény melléklete itt 23<sup>162</sup> feladatcsoportot nevesít. Ez a blokk az egész törvény legnagyobb kihívása, hiszen itt olyan offline anyagokat is el kell készíteni, amelyek az önkormányzat működéséből kifolyólag nem állnak mindig rendelkezésre. (A hiányzó adatokat célszerű „tevékenységre vonatkozó adatok” néven önálló részben szerepeltetni az intézményi weboldalon.)

4. *Gazdálkodási adatok:* a törvény melléklete 8 feladatot nevesít. Az információs szabadságról szóló törvény „üvegseb” része sok önkormányzatnak teljesen új feladatcsoportot jelent. A gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatala azonban szintén nem igényel különösen nagy erőforrást. A közzétételt érdemes egy önálló blokkban (menüpontban, oldalrészben stb.) kezelni, akár „gazdálkodási adatok” néven. Ezen adatok nagyobb része rendelkezésre áll, így az érintett irodák és csoportok adatait kell csupán összegyűjteni és publikálni a weben. Az adatok nagyobb részét egy évig archiválni kell és visszakereshetővé kell tenni, az első feladatcsoport kivételével, amelyet tíz évig hasonló módon kell kezelni. Az adatokat általában negyedévente kell frissíteni, kivétel az első feladatcsoport, amelyet a változásokat követően azonnal frissíteni kell.

A közzétételek követelménye, hogy a közérdeklődésre számot tartó adatokat:

- elektronikus úton (digitális formában, honlapon),
- azonosítás és adatigénylés nélkül,
- korlátozásoktól mentesen,
- folyamatosan elérhető módon,
- naprakész (azaz a törvényben meghatározott gyakorisággal frissülő) adatokkal,
- hitelesen és pontosan,
- kinyomtatható, (akár részleteiben is) kimásolható módon,
- díjmentesen<sup>163</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 (csakúgy, mint az információs önrendelkezési jog megsértése esetében), azaz az adatke-

<sup>162</sup> A korábbi törvény még csak 18 feladatcsoportot jelölt meg.

<sup>163</sup> Infotv. 33. §.

zelő szervnek kell bizonyítania, hogy a kérés megtagadása megalapozott volt. Ennek sikerelensége 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 adatvagyron 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>164</sup> amely 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>165</sup>

Ugyancsak a nemzeti adatvagyron részét (is) képezik a jogszabályok, valamint a demokratikus, jogállami működést, jogbiztonságot garantálja azok 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 információszabadság 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>166</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>167</sup>

*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 sem.) Most többnyire a korlátozottan terjeszthető kategóriába sorolják ezeket. Ennek értelmében a döntések megalapozását szolgáló adatok – főszabály szerint – a keletkezésüktől számított 10 évig nem nyilvánosak, de ez alól a szerv vezetője kivételt tehet.

A 10 éves moratórium ellenére engedékeny a jogszabály, és tágitja a megismerhetőség kereteit, amennyiben: „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>168</sup>

<sup>164</sup> Elektronikusan elérhető: <http://kozadat.hu/kereso/> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>165</sup> Infotv. 37/A. § (2) bekezdés.

<sup>166</sup> Infotv. 26. § (2) bekezdés.

<sup>167</sup> Infotv. 26. § (3) bekezdés.

<sup>168</sup> Infotv. 27. § (6) bekezdés.

*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 döntéselőkészítéssel összefüggő adatnak hívták.<sup>169</sup>

Az európai emberi jogi egyezmény 10. cikkének 2. pontja is deklarálja az információs szabadság 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>170</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 minősítetté nyilvánít adatokat, akkor ezeket a nyilvánosság elől elzárja, annak megismerését megakadályozza.

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

A titkosság négy 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*<sup>171</sup> károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Szigorúan titkos!*”; e minősítési szintű adatok legfeljebb 30 évre titkosíthatók;
- *súlyosan károsítja* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Titkos!*”; e minősítési szintű adatok legfeljebb 30 évre titkosíthatók;
- *károsítja* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Bizalmas!*”; e minősítési szintű adatok legfeljebb 20 évre titkosíthatók;

<sup>169</sup> Az azóta már hatályon kívül helyezett, államtitkokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény kategóriái.

<sup>170</sup> 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.

<sup>171</sup> *Rendkívül súlyosnak* minősül, ha a nyilvánosságra hozatal (vagy a jogosult hozzáféréseinek kizárása) közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti Magyarország szuverenitását, területi integritását, törvényes rendjét, belső stabilitását. Visszafordíthatatlanul jelentős károkat okoz az ország honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, igazságszolgálati, központi pénzügyi és gazdasági érdekeiben, külügyi és nemzetközi kapcsolataiban, a szövetséges tagállamokkal közös biztonsági érdekeiben. Ha annak enyhítése nagyszámú emberi élet közvetlen veszélyeztetésével, vagy az ország gazdasági helyzetének egészére hátrányosan kiható ellenintézkedésekkel érhető el. Ha tartósan gyengíti az ország honvédelmi képességeit, különösen a hadművelési tervek és fegyverrendszerek hatékonyságát, jelentősen gyengíti az ország hírszerző és elhárító képességeinek folyamatos hatékonyságát, felfedi a nemzeti rejtjeltevékenység titkosítási rendszereit, nagyszámú embert érintő közvetlen életveszéllyel jár, jelentősen veszélyezteti a nemzetközi biztonságot, előmozdítja a nukleáris, vegyi és biológiai fegyverek elterjedését, lényegesen veszélyezteti a nukleáris és vegyi létesítmények biztonsági rendszereit.

- *hátrányosan érinti* a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Korlátozott terjesztésű!*”<sup>172</sup> minősítési szintet határoz meg; e minősítési szintű adatok legfeljebb 10 évre titkosíthatók.

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>173</sup>

A minősítés időtartama a törvény 5. § (7) bek. alapján – indokolt esetben – hosszabbítható, egyéb esetben az adatok minősített jellege megszűnik. A titoksértések büntetőjogi oltalmát a Btk. szabályozza (lásd például visszaélés minősített adattal: Btk. 221. §).

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.

Az országos hatáskörű szervek vezetői saját hatáskörükben jogosultak az adatok minősítésére. A minősítési kérelmet a titokkör és az érvényességi idő megjelölésével kell indokolni. A minősítést – ha törvény rövidebb időt nem állapít meg – 5 évente felül kell vizsgálni, szükség esetén megfelelő indokkal meg lehet változtatni.

Szintén 1995-ben született meg a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, amelynek elsődleges feladata a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása. A törvény szabályozza a közfeladatokat ellátó szerv, a részben vagy egészben állami tulajdonú gazdasági társaságok, a köz- és nyilvános magánlevéltárakban őrzött iratok kezelését és védelmét.

Az állami szektorból kikerülve szemben találhatjuk magunkat az üzleti és banktitok fogalmával. A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény az üzleti titok fogalmánál a Ptk. 81. §-ára mutat: „*Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette. Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyron kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen va-*

<sup>172</sup> 2009. évi CLV. tv. 5. §.

<sup>173</sup> 2009. évi CLV. tv. 2. §.

*gyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”* A törvény kimondja, hogy tisztességtelen módon ilyen üzleti titkot megszerezni vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni, illetve nyilvánosságra hozni tilos.<sup>174</sup>

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény foglalkozik a banktitokkal. Eszerint: „banktitok az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldási mód vagy adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik”. A törvény szabályozza a kiadhatóság körét, azok körét, akikre a titoktartás kötelezettsége nem áll fenn, valamint azok körét is, akiknek megkeresésére a pénzügyi intézmény köteles adatokat szolgáltatni.

## ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyek az elektronikus információszabadság alapelvei?
2. Mit jelent a személyes adat?
3. Mi a közérdekű adat?
4. Mit jelent a közérdekből nyilvános adat?
5. Milyen főbb csoportokra oszthatók az adatok, melyeket kötelező közzétenni?
6. Melyek a közzététel követelményei?
7. Mit tud a döntés-előkészítő iratok nyilvánosságáról?
8. Melyek az átláthatóság korlátai?
9. Hogyan kell kezelni a nyilvánosság korlátozásával (kizárással) érintett adatokat?

<sup>174</sup> Tisztességtelen megszerzésnek minősül az is, ha azt a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele bizalmi viszonyban vagy üzleti kapcsolatban álló személy közreműködésével szerezték meg.



## 5. Önkormányzati alkalmazásslolgáltatás

### 5.1. Az alkalmazásslolgáltatások lényege, technikai háttere

Több uniós stratégia és annak hazai adaptációja (például az e-közigazgatás 2010, Digitális Megújulás Cselekvési Terv) is egyre élesebben körvonalazta a megosztott szolgáltatási kultúra kiterjesztésének követelményét. Ennek oka, hogy a különböző területi szervek által indított egyedi fejlesztések heterogén (nem kompatibilis és nem operábilis) szolgáltatási halmazzt eredményeztek.<sup>175</sup> Az állapot tarthatatlan volt, hiszen így nem, vagy indokolatlanul nehezen és költségesen voltak megvalósíthatók a lisszaboni célok (így a szolgáltató állam kiépítése is). Ezért erősödtek meg a standardizációra, egyszerűsítésre és a funkcionális feladatok megosztására és integrációjára vonatkozó elképzelések.

A közszolgáltatások jelentős része a helyhatóságoknál koncentrálódik, csakúgy, mint az államigazgatási feladatok polgárközeli részei. Az önkormányzatok feladataik egy részét „kiadhatják” olyan szakosodott vállalkozóknak (ASP-cégeknek<sup>176</sup>/SaaS-szolgáltatóknak<sup>177</sup>), akik átvállalják a feladatkör<sup>178</sup> informatikai hátterének teljes üzemeltetését. A havi díjak fejében az ASP-k/SaaS-szolgáltatók teljes körű szolgáltatást nyújtanak, amely az üzleti informatika minden elemét magában foglalhatja.

Az ASP és az SaaS közötti különbséget sokan egybemossák. Az SaaS azonban skálázható megoldásokat tesz lehetővé, könnyebb benne a testreszabás. Az SaaS mint üzleti konstrukció is sikeresebb.

#### 5.1.1. ASP/SaaS-konstrukció

A klasszikus ASP-nél/SaaS-nél az ügyfél az általa használt alkalmazást szolgáltatásként veszi igénybe, amelyért egyszeri (vagy alkalmankénti) installációs, majd havi díjat fizet a szolgáltatónak. Ebben a formában az alkalmazásslolgáltató interneten keresztül biztosít hozzáférést a saját szerveréhez, valamint az azon elérhető szoftverekhez, szolgáltatásokhoz.

<sup>175</sup> A képet árnyalja, hogy azok a szervek fejlesztettek, akik saját vagy alternatív (többnyire pályázati) forrásból tudtak erre keretet fordítani. A nyertes-vesztes pozíciók így kerültek egyre messzebb egymástól.

<sup>176</sup> Application Service Provider – Alkalmazásslolgáltató.

<sup>177</sup> Software as a Service – Szoftverszolgáltatásként.

<sup>178</sup> ASP-nél megkülönböztetünk vertikális és horizontális ASP-t. Vertikális ASP-ről beszélünk, ha a szolgáltató tipikusan egy piaci szegmenst céloz meg, az igényelt alkalmazások teljes körével (például az önkormányzati működést próbálja meg teljesen kiszolgálni), míg horizontális ASP esetén több piaci szegmenst próbál meg lefedni néhány azonos célú alkalmazással (dokumentumkezelő rendszereket próbál meg szolgáltatni valamennyi szegmensnek). A közigazgatásnál a vertikális ASP tűnik indokoltnak, hiszen a közigazgatási működés sajátosságainak köszönhetően egy üzleti modellt nem lehet kritika nélkül adaptálni egy hivatali működésre.



A közigazgatásnál azonban az ASP-k/SaaS-k kialakítása ettől eltérően indult. A közigazgatási ASP első hazai koncepciója<sup>179</sup> olyan tulajdonosi modellekben gondolkodott, ahol a központi közigazgatás vagy *önkormányzatok társulása* hozza létre az alkalmazásszolgáltató központot. Az alkalmazások használati és szolgáltatási jogát, az ehhez szükséges hardver- és szoftvertermékeket (és azok forráskódját) 100%-ban tulajdonolja. E jogokat adja át a szolgáltatóközpontot működtető szervezetnek, amely a vagyont birtokolja (használhatja és hasznosíthatja), de azt nem idegenítheti el. (A kiépítés költségeit az állam – az operatív programokon keresztül – támogatja.)

A *szolgáltatóközpontot működtető szervezet* a vagyonkezelési szerződésben meghatározott díjat fizet a vagyon hasznosítása fejében az önkormányzatok társulásának. Azonban fix szolgáltatási díjat, listaáras változáskezelési díjat és egyedi áras változáskezelési díjat is felszámít az *ügyfél önkormányzatoknak*. Az alkalmazásszolgáltatás igénybevételéhez (az úgynevezett kliensoldalhoz) szükséges infrastruktúráról és annak rendelkezésre állásáról az ügyfél önkormányzatoknak kell gondoskodniuk.

Az alkalmazásokat *alkalmazásfejlesztő szervezetek* fejlesztik. (E szervek lehetnek különálló,<sup>180</sup> de lehetnek a szolgáltatóközpontot működtető szervezet részei is.)

Az együttműködési modellben szerepel még az *irányító hatóság*, amely elsősorban szakmai koordinációval, a követelmények támasztásával (döntések jóváhagyásával), valamint a monitoring és ellenőrzési funkciókkal veszi ki részét a folyamatból.

A megvalósult rendszert azonban a koncepciótól eltérően alakították ki, mivel a Magyar Államkincstár szervezeti keretén belül állították fel az Önkormányzati Alkalmazásokat Támogató Főosztályt (ASP-központ), amelynek feladata a rendszer működtetése, a szolgáltatást igénybe vevő önkormányzatok támogatása.

### 5.1.2. Az ASP/SaaS kiépülése

A kiszervezés ASP-/SaaS-konstrukcióban akkor lehet sikeres, ha előre rögzített forgatókönyv szerint történik. A kiszervezés során először gyakorta a standardizált tevékenységeket szervezik ki (hálózat, desktop környezet, adatközpont, ügyfélszolgálat). Azokra az operatív rutinfeladatokra célszerű itt koncentrálni, amelyek nem igényelnek döntéshozatalt, tiszta profilú, jól definiált kapcsolatokkal leírhatók. Ezt követően szervezhető ki a különböző (specifikus) alkalmazási területek.

A standardizálható feladatok azok, amelyek például a kistérségi önkormányzati társulásoknál minden hivatal számára közösen biztosíthatók. Ezen továbbhaladva kell vizsgálni, hogy melyek azok az alkalmazások, amelyek a legtöbb hivatalnál elérhetők és egységes alapra helyezhetők.

A Stratis önkormányzati igényfelmérése alapján az önkormányzatok a következő alkalmazásszolgáltatásokat részesítették előnyben:

<sup>179</sup> Forrás: *Az ASP működési modell és részletes szakértői tanulmány* (2008). Verzió: v200, végleges verzió. Stratis. Idézi: BUDAI Balázs Benjámin (2008): *E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben*. Doktori értekezés. 355. Elektronikus elérhető: <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15587/budai-balazs-benjamin-phd-2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)

<sup>180</sup> Mint ahogy az említett működési modell is tanácsolja. Az üzleti szférában azonban ettől teljesen eltérő megoldásokkal találkozhatunk.

- önkormányzati portál alkalmazás,
- ügyféloldali elektronikus ügyintézés alkalmazás,
- iratkezelési és workflow alkalmazás,
- építéshatósági alkalmazás,
- környezetvédelmi igazgatási alkalmazás,
- ipari és kereskedelmi igazgatási alkalmazás,
- szociális igazgatási alkalmazás,
- adóügyi alkalmazás,
- testületi munkát támogató alkalmazás,
- pénzügyi, gazdálkodási alkalmazás,
- ingatlanvagyon-nyilvántartási alkalmazás,
- személyügyi alkalmazás,
- térinformatikai alkalmazás,
- gyámügyi alkalmazás,
- szabálysértési alkalmazás.

A hazai önkormányzati ASP fejlesztése és bővítése nagyjából e prioritások mentén halad.

A hivatal átvilágítását követően szerződik a megrendelő és az alkalmazásszolgáltató. A szerződésben rögzítik a szolgáltatás területeit, valamint a szolgáltatás minőségi paramétereit (SLA). Ezt követően indul meg a folyamatszervezés, törzsadatgyűjtés és adatfeltöltés. Integrálják a hivatali rendszert, és biztosítják az adatmigráció lehetőségét.

Az üzemképes rendszert az oktatás és az elektronikus tájékoztató dokumentumok elkészítése követi. A kiszervezést követően a hivatalok nem dőlhetnek hátra, mert a tervezésben és fejlesztésben való részvétel, a megrendelőoldali közreműködők koordinálása és az átalakítások jóváhagyása általában a megrendelő feladata marad.

### 5.1.3. Az ASP/SaaS-szolgáltatások általános előnyei

Az ASP/SaaS-szolgáltatás előnyeit hazánk csak a bevezetést követő években láthatja pontosan, az azonban már látszik, hogy lényegesen több előnnyel, mint hátránnyal (veszéllyel) számolhatunk. Ezeket az előnyöket több fogalom köré gyűjthetjük:<sup>181</sup>

- *Költségkímélő:*
  - Az ASP-nél a költségek a felhasználással *arányosak*. Pontosan annyit kell fizetni, amennyi felhasználót a hivatal ad, azaz nincs a hivatal rákényszerítve indokolatlanul nagy és költséges fejlesztésekre. A hivatal tehát mindig annyi kliens után fizet, amennyi a szolgáltatásokat használja.
  - A költségek *jól tervezhetőek*, előre *kiszámíthatók*.

<sup>181</sup> A bemutatott előnyök és hátrányok az ASP-konstrukció általános modelljére vonatkoznak, nem feltétlenül a hazai megvalósításra.

- A centralizált beruházások és a beruházások fenntartása (TCO)<sup>182</sup> is *fajlagosan* (az üzleti szférában például 15–20%-kal) *olcsóbbak*. A fejlesztési költségek több hivatal között oszlanak meg.
- A hivatalok – együtt – mint *nagyfogyasztók* lépnek fel az alkalmazásfejlesztők előtt, így alkupozíciójuk is jobb, kedvezőbb árat, testreszabottabb megoldást érhetnek el.
- *Méretgazdaságos és skálázható:*
  - Miután több hivatal áll össze, így egy nagy rendszer jön létre, amely *osztható*, így a beruházások *jobban tervezhetők*, a *megtérülés is biztosabb*. Szükség esetén – a kliensek számának változásához – könnyen lehet alkalmazkodni.
- *Hatékony:*
  - Több hivatal kerülhet egységesen *magas infrastrukturális színvonalra egy időben* úgy, hogy egy hivatal kisebb befektetéssel éri el ezt a színvonalat, valamint a szint tartását. Az ügyintézés *formalizálódik*, *kiszámítható* és jobb színvonalú lesz. Az ügyfélkapcsolatok *minősége* javul.
  - Nincs szükség központi szerverkörnyezet kialakítására és üzemeltetésére, csak egy informatikai központot, egy hálózatot, egy szakszemélyzetet kell fenntartani, ezért kevesebb lesz a rendszeresen jelentkező, informatikára fordítandó kiadás a hivatalok költségvetésében.
- *Naprakész:*
  - Az alkalmazásszolgáltató gondoskodik a legújabb frissítésekről, így mindig a *legkorszerűbb* (frissített) verziók érhetők el.
- *Távolról is elérhető:*
  - A hálózatok napjainkban már kellően széles sávú adatátvitelt tesznek lehetővé, így sokszor nem érezhető a különbség egy helyi belső hálózat és egy távoli elérés között. Ez lehetővé teszi az egészen *távoli* szolgáltatókhoz történő csatlakozást, sőt akár a rugalmas munkavégzési formákat is.
- *Eredményes:*
  - Összehangolttá válik a hivatali-intézményi ügyintézés és ügyvitel, valamint a kommunikáció.
  - A hivatalok és az intézmények informatikai infrastruktúrájának *egységessége* (azonos technológiai környezet, azonos színvonal, egységes kommunikációs felület) nemcsak költségmegtakarítást, hanem nagyobb műszaki *biztonságot* is jelent.
  - Közös, területi szintű információs rendszer, illetve hálózat alakul ki, amelyhez könnyen és kiszámíthatóan csatlakozhatnak új belépők.
- *Kényelmes:*
  - Csak a helyi informatikai feladatokat kell ellátni. A hivatalok a közigazgatási dolgozók munkahelye marad (nem kerülnek túlsúlyba az informatikusok).

<sup>182</sup> Total Costs of Ownership – a birtoklás teljes költsége.

#### 5.1.4. Az ASP-/SaaS-szolgáltatás veszélyei

Az ASP/SaaS veszélyeinél két területre kell kitérnünk, az *információbiztonság* és a *szolgáltatási megbízhatóság* (SLA) kérdésére. Az információbiztonságnál figyelemmel kell lenni *adatbiztonsági* és *adatvédelmi* szempontokra. Míg előbbinél kiemelt fontosságú az *incidenskezelés*, *problémakezelés* és *katasztrófakezelés* pontos szabályozása, utóbbinál arra kell tekintettel lenni, hogy az ASP-/SaaS-szolgáltató szerverén lévő adatokat nem a szolgáltató kezeli, azokat az általa üzemeltetett szerveren csak tárolják. Az adatok bevitelére, feldolgozására a szolgáltatást igénybe vevő felhasználó hivatal helyi számítógépein kerül sor. Szerencsés, ha a szolgáltató a szerveren tárolt adatokból az eredeti adattartalmat semmilyen formában nem képes előállítani, ugyanakkor a tárolásnál mégis redundáns archíválás történik.

Fontos szempont még, hogy a hivatal és az ASP/SaaS szervere közötti adatforgalom magas biztonsági szintű legyen. A szolgáltatás színvonalát a már említett SLA-szerződés biztosítja. Az ASP-k/SaaS-ok által biztosított szolgáltatások körében pontosan meg kell állapodni például:

- *a szolgáltatás mennyiségi (például rendelkezésre állás) és minőségi (például frissítés, változáskövetés) mutatóiban,*
- *a hibaelhárítás határértékeiben,*
- *a rendszerintegráció és rendszerbevezetés határidejében,*
- *az igazgatásszervezés paramétereiben,*
- *az oktatás indikátoraiban,*
- *a migráció indikátoraiban,*
- *a szolgáltatáskatalógus összeállításában,*
- *valamint valamennyi határérték megszegésének kötbérezési részleteiben.*

## 5.2. A közigazgatási alkalmazásslolgáltatás jogszabályi háttere

Az ASP-központok elsődleges normája a 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP-rendszerről. A jogszabály az alapfogalmak definiálásán túl szól az ASP-rendszer működtetésének főszabályairól (elsősorban a Magyar Államkincstár és a NISZ feladatairól), az ASP-szakrendszerekről, azok fenntartásáról, üzemeltetéséről és rendszertámogatásáról, az ASP-hez való csatlakozás két formájáról (rendszer-csatlakozás illetve interfészes csatlakozás), csatlakozási feltételeiről, a szolgáltatási szerződésről, illetve az önkormányzati adattárházról.

A rendelet praktikus itinert ad a csatlakozó önkormányzatoknak, hiszen 1. számú melléklete a konkrét üzemeltetési és rendszertámogatási feladatok felosztását mutatja az egyes szakrendszerek vonatkozásában. 2. számú melléklete a csatlakoztatni kívánt munkaadókkal szemben támasztott minimális rendszerkövetelményeket rögzíti. 3. számú melléklete az önkormányzati adattárház forrásait és adatköréit mutatja be. Végül a 4. melléklet ütemezi az önkormányzatok csatlakozásának dátumát.

### 5.3. A hazai ASP-koncepció fejlődése, tartalma, perspektívája

Magyarországon már a 2000-es évek elejétől<sup>183</sup> felmerült valamilyen ASP-modell kialakításának szükségessége azokon a területeken, ahol önálló informatikai támogatás<sup>184</sup> nem volt elérhető. Az önkormányzati szféra így került az ASP-koncepciók célkeresztjébe. Az eleinte piaci alapra kitalált, regionális ASP-koncepciót 2010-ben központosított, centrális ASP-koncepció követte. Az erre alakult 6 tagú konzorcium<sup>185</sup> 2011-ben látott hozzá a projekt végrehajtásához.

A projekt első fázisában létrehozta egy önkormányzati ASP igazgatásszervezési modellt, amely azon túl, hogy definiálta a vállalt feladatokat, strukturálta a működési modellt: keretbe fogta a résztvevők felé mutatott elvárásokat mind szolgáltatói, mind igénybevevői oldalon. Ennek eredményeként rögzítették a folyamatokat, eljárásokat, szabályozásokat, iratmintatárakat, szabványokat, az architektúrát és logikai terveket, adatkapcsolati terveket stb. A modell így támogatja a hazánkban kiemelt prioritást élvező interoperabilitási törekvéseket, így olyan sztenderdizált munkafolyamatokat rögzít, amelyek valamennyi szerv együttműködését biztosítják.

A második fázisban jön létre maga a *központi keretrendszer*, illetve annak egységes futtató környezete. A keretrendszerben állíthatók be a felhasználókhöz tartozó szerepkörök és struktúrák (jogosultságok), helyettesítések, kényelmi paraméterek, itt érhető el a rendszernapló, statisztika, adatmigrációs monitor, valamint az egyes szakrendszerekhez tartozó e-learning felület is. A privát felhőalapú megoldás platformfüggetlen PaaS-ként<sup>186</sup> jön létre. Az erre modulárisan építkező *alkalmazási portfólió* számos nagyobb (szakrendszeri) csoportra osztható, amelyek SaaS-ként fungálnak:

- *Gazdálkodási rendszer*: feladata a felhasználók számára egységes pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és ehhez kapcsolódó szolgáltatások nyújtása, amelyek alkalmasak a főkönyvelés, a pénzügy, az eszköznyilvántartás, a költségvetés, a likviditás, a kontrolling és a zárszámadás funkcióit támogatni, hogy az igénybevevő hivatal a jogszabályok által is rögzített, formalizált adatszolgáltatási kötelezettségét könnyen meg tudja tenni. (A rendszert a helyi önkormányzatokon kívül azok költségvetési szervei, a nemzeti önkormányzatok és költségvetési szerveik, a térségi fejlesztési tanácsok és költségvetési szerveik, valamint a társulások és költségvetési szerveik is használják. A gazdálkodási rendszer olyan vezetői információs modullal is rendelkezik, amely a gazdálkodási adatok alapján feldolgozott döntéstámogatási információkkal láthatja el a vezetőket.)

<sup>183</sup> Bár a 2008-as „Térségi közigazgatási és közszolgáltatási informatikai rendszerek továbbfejlesztésére” irányuló ROP már szólt erről, végül csak az 1247/2011. (VII. 28.) Korm. határozatban határozták el – a jelen állapotú – Önkormányzati ASP-központ létrehozását.

<sup>184</sup> Nem kell nagy dolgokra gondolnunk: számos hivatalnak gondot jelentett az önálló weboldal létrehozása (a törvényi kötelezettségek ellenére), de sok esetben még az alapszintű ügyvitel támogató minimális informatikai rendszerek kiépítése, karbantartása is. Számos település költségvetéséből hiányzott vagy minimálisan szerepelt informatikai költség.

<sup>185</sup> Tagjai: Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ), Belügyminisztérium (BM), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), Magyar Államkincstár (MÁK), Kincstári Informatikai Nonprofit Kft. (Kincsinfo), Nemzeti Infokommunikációs Zrt. (NISZ).

<sup>186</sup> Platform as a Service – Platformszolgáltatásként.

- *Helyi adórendszer*: a helyi adók, adók módjára behajtandó köztartozások, díjak, pótlékok, bírságok, illetékek nyilvántartását, elszámolását, kezelését és az ezekkel összefüggő mozzanatok elektronikus úton történő ügyintézését támogató szolgáltatáscsoport. Nem csupán az adóhatósági feladatok teljes informatikai feldolgozási és nyilvántartás-támogatását látja el, hanem az ehhez kapcsolódó ügyiratok előállítását is támogatja (egyedi döntésekhez és tömeges döntésekhez szükséges sablonokkal, űrlapokkal egyaránt). A szakrendszer külső kapcsolatokat is menedzsel a Magyar Államkincstár, a BM, a NAV, a bankok és más, információszolgáltatást igénylő szerv felé.
- *Ingatlanvagyonkataszter-rendszer*: az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok egyedi nyilvántartását támogató szolgáltatás, amely magába foglalja a földterületeket, a földfelszínen lévő építményeket, valamint föld alatti közműépítményeket is. A szakrendszer nem csupán arra képes, hogy az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanokról és közutakról nyilvántartást vezessen, hanem a kötelező adatszolgáltatások (OSAP-statisztikák) ellátását, valamint a többi szakrendszerrel való kapcsolattartást is biztosítja.
- *Önkormányzatiportál-rendszer*: a hivatali szolgáltatások elérésének külső és belső (intranet) hálózati biztosítására, valamint az ezekkel összefüggésben felmerülő közérdekű és közhasznú információk közzétételére (valamint egyéb, közösségi funkciók biztosítására) szolgáló megoldás. Az egységes megoldással mind tartalomfelelősi, mind felhasználói oldalon formalizálódik a front office legfontosabb felülete. Négy fő részre osztható:
  - *Települési portál*: információs, tájékoztató, hírközlő feladatokat ellátó felület, amely nyílt forráskódú környezetben, ingyenesen elérhető az önkormányzatok számára. Bár csak három arcukat közül választhat a felhasználó, a menürendszer, az oldalszerkezet és a képvilág is rugalmasan alakítható a település arcúlatához.
  - *Elektronikus ügyintézési portál (a továbbiakban: ELÜGY)*: az elektronikus önkormányzati ügyintézés kapuja, amely hozzáférést biztosít az ASP-központra keresztül elérhető elektronikus intézhető mozzanatokhoz: ezek ma az adóegyenleg-lekérdezés, az ügykövetés, illetve az ügyindítás. (A további – településen elérhető – e-ügyintézési lehetőségeket az ELÜGY-ön kell hozzáférhetővé tenni.)
  - *Intranetportál*: az önkormányzat belső ügyintézői és testületi munkafelülete.
  - *ASP tájékoztató honlap*: az önkormányzati alkalmazásközpont portálja.
- *Iratkezelő rendszer*: a hivatal iratkezelési és általános ügyintézési tevékenységének támogatása, a megfelelő sablonokkal, ügykövetéssel, nyilvántartással, archiválással.
- *Ipari és kereskedelmi igazgatási rendszer*: az önkormányzati hatáskörbe utalt ipari és kereskedelmi igazgatási ügyek (működési engedélyek, telepengedély, szálláshely nyilvántartása, társasház- és ingatankezelők nyilvántartása, rendezvényengedélyek kiadása) teljes körű támogatását nyújtó szolgáltatás. A nyilvántartáson túl ez a modul is a kötelező adatszolgáltatási feladatokat támogatja.
- *Elektronikus ügyintézési portál (ELÜGY)*: itt kaphat helyet minden olyan települési e-ügyintézési szolgáltatás, amelyeket nem az ASP-központra keresztül vesz igénybe a település (például a nyomtatványkezelő).

A teljes funkcionalitású üzemeltetést (55 közép-magyarországi önkormányzatra) 2015 nyarára alakították ki. Ehhez 2016 elejéig további 45 önkormányzat csatlakozott. A rendszer igazi értéke abban mutatkozik majd meg, hogy ez az ASP-központ át tudja-e hidalni az egyre erősebb infrastrukturális elmaradásokat, fel tudja-e zárkóztatni a forráshiányos, ebből következően informatikailag leszakadó (így ügyviteli szempontból szintén lemaradó, a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő) hivatalokat, vagy tovább nő a kormányzati és az önkormányzati informatika közötti szakadék. Tud-e akár IaaS-t<sup>187</sup> nyújtani az informatikai eszközökre való beruházásra képtelen hivatalok számára?

A 2014–2020-as tervezési időszakra a – most kimaradó – konvergenciaregiók önkormányzatainak ASP-központozásához való csatlakoztatását írta elő a jogalkotó, az önkormányzati ASP-ről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendeletben, valamennyi szakrendszer vonatkozásában 2018. január 1-jéig. Az Önkormányzati ASP-központ kiterjesztése (ASP 2.0.) projekt célja a részt vevő önkormányzatok számának országos növelése és a szakrendszerportfólió bővítése.

Az ASP-koncepció a kormányzati felhő projekt része, egyben előfutára. A magyarországi kormányzati felhő számítási, tárolási és hálózati erőforrások nyújtását tűzte ki célul 2020-tól induló szolgáltatásokként. Ennek során integrálná a központi rendszer (a továbbiakban: KR) rendszereit, az NTG központi rendszereit, a közigazgatás gépterméit, a közigazgatási alkalmazásokat. Ezek kialakításához azonban nagyon sok szabályozó (szabvány, szabályzat, szakmai anyag, jogszabály), szervezetfejlesztés és műszaki fejlesztés szükséges.

Ugyancsak előfutárnak tekinthető az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (a továbbiakban: EESZT), amely az egészségügyi ágazat (betegforgalmi, jelentésekből és adatgyűjtésekből keletkező) adatait fogja össze, egy privátfelhő-szolgáltatásban. A 2016-ban tesztelés alatt álló, 2017-től élesedő rendszer, bár fenntartja a papíralapú ügyintézés lehetőségét is, de egyúttal elektronikusan teszi elérhetővé az egészségügyi intézmények telemedicina-rendszereit, így valamennyi érintett számára elérhetővé válnak a kórtörténetek, receptek stb. Miután ezek az adatok a leginkább szenzitív jellegűek, így a legmagasabb fokozatú biztonsági besorolással és biztonsági követelménnyel üzemel a rendszer. Ugyanakkor – az állampolgárok digitális önrendelkezési jogának megfelelően – az állampolgárok ügyintézési rendelkezésben korlátozhatják azt, hogy mely adatukhoz ki férhet hozzá.

## ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi az ASP-szolgáltatás lényege?
2. Hogyan épült ki Magyarországon az önkormányzati ASP-rendszer?
3. Milyen önkormányzati alkalmazásai lehetnek az ASP-nek?
4. Melyek az ASP-szolgáltatás előnyei? Sorolja fel!
5. Milyen veszélyei lehetnek az ASP-szolgáltatásnak?
6. Melyik jogszabály körvonalazza az ASP-szolgáltatás hátterét?
7. Az ASP igazgatásszervezési modelljében milyen konkrét rendszerek működnek?
8. Mi az önkormányzati portálrendszer négy fő területe?

<sup>187</sup> Infrastructure as a Service – Infrastruktúraszolgáltatásként.



## 6. Az e-önkormányzat fejlődésének konvergenciája

### 6.1. A virtuális valóság e-közigazgatási környezete

A jövő közzféra-kohéziójának koordinálása, célja a közigazgatási reformok jövőjének feltárása, különösen az új közmenedzsment közép-európai kudarcának és az Európát is sújtó globális pénzügyi-gazdasági válság következményeinek fényében.<sup>188</sup> A változások első tünetei már jól láthatók, s ezek egy új, ügyféloldali igényorientált és interaktív közigazgatást sejtetnek. A strukturális változások a hálózati igazgatási módszerek erősödéséhez vezetnek, amelyben az elektronikus közigazgatás megjelenési formája a közszektor virtualizációja.<sup>189</sup> Ennek a fejezetnek a témája a digitális interaktív televízió és a virtuális valóságra programozott alkalmazások konvergenciája, illetve annak tartalomfejlesztési módszertana az e-közigazgatáson belül.

Walle szerint az e-közigazgatás és a virtualizáció kérdése fontos, mert a költségvetési megszorításokra építkező stratégiák, amelyeket a gazdasági válság okán sok országban foganatosítottak, úgy tűnik, az ügyfélbarát és hatékony közigazgatás ellen hatnak, ahogy az kimutatható Németországban, Franciaországban, Spanyolországban és Magyarországon, ahol a közszolgáltatásban dolgozó menedzserek között végzett nemzetközi felmérés a közigazgatási szolgáltatások romlását mutatta ki.

Ez a fejezet utal néhány olyan eredményre is,<sup>190</sup> amelyek a jövő közigazgatásának az ICT-alapú tartalomfejlesztését vizsgálták, jelesül a digitális interaktív televízió nyújtotta lehetőségek tükrében.

A fejezet a kreatív gondolatébresztés jegyében arra keresi a választ, hogy:

- mik a tartalomfejlesztés lehetőségei a digitális interaktív televízió és a virtuális valóság alkalmazások tekintetében az ügyfélbarát front office és a költséghatékony back office szolgáltatásokban;
- milyen feladatokat milyen sorrendben kell megoldani, amikor kutatást és pilotalkalmazást kell kifejleszteni ezeken az IKT-platformokon;
- hogyan valósul meg a konvergencia az internetalapú mobil eszközök, televízió és virtuális valóság alkalmazások között, ahogy az okostelefonok és az internet esetében megtörtént.

Ennek okán a tankönyv zárófejezete spekulatív és hipotetikus, ahol a pilotalkalmazások bemutatása nem „éles” közigazgatási munka- vagy szolgáltatási helyzetekből ered, hanem

<sup>188</sup> COCOPS – *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*. Az Európai Bizottság FP7-es programjában a legjelentősebb közszolgálati kutatási projekt. Elektronikusan elérhető: [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.).

<sup>189</sup> WALLE 2013.

<sup>190</sup> Például JENEI 2010; TÓZSA 2012; 2013.



az elemzések szükségszerűen a lehetőségek értékelésére korlátozódnak. A valódi front és back office alkalmazások kialakítása, működtetése, vizsgálata és értékelése még a jövő feladata.

## 6.2. A virtuális valóság közigazgatási jelentősége

A téma fontosságának aláhúzása okán álljon itt két idézet Friedrich August von Hayek professzortól. Az egyik „*a kormányzás a legkisebb rossz okozásának a művészete*”, ami a közszolgáltatások javítására eddig bevezetett igazgatási reformok és az elektronikus kormányzat mögötti filozófia egyik vezérfonala is lehet. A másik a „*minél többet tervez az állam, annál nehezebbé válik a tervezés az állampolgár számára*”. Az elektronikus igazgatásban az eljárások munkamenetét digitalizálni kell, ami automatizálást és tervezést igényel. Ugyanakkor az ügyintéző és az ügyfél közötti személyes kapcsolat hiánya lehet az egyik olyan tényező, amely *gátolja az e-közigazgatás széles körű elterjedését. Amikor azonban a virtuális valóság jelenik meg az e-közigazgatásban, ez az akadály elhárulni, az ellentmondás feloldódni látszik, ahogy ebből a tanulmányból kitűnik. Jelenleg – ha a biofizikai érzékelőkkel ellátott és fizikai entitásként megjelenő avatároktól egyelőre eltekintünk – az okostelefon, a mobilinternet és a digitális interaktív televízió technológiai bázisára építhető, internetalapú virtuális valóság programok jelentik az ICT-fejlődés non plus ultráját az elektronikus közigazgatásban.*

## 6.3. Az e-közigazgatási modernizáció jelenlegi helyzete

Az interaktív digitális televízió (iDTV) egy új technológiai platform lehet, amely úgy biztosíthatja a közigazgatásban a hivatal és az ügyfél közötti interaktivitást, hogy egy közismert, és még a digitális írástudatlanok által is könnyen kezelhető információs, kommunikációs módszert és eszközt jelent. Mára már jelentős szolgáltatói és felhasználói tapasztalat gyűlt össze a digitális televíziózás terén. A digitális tv interaktív kapacitásának viszonylagos éretlensége azonban egyelőre még nem jelent áttörést az elektronikus közigazgatásban, hiányoznak az átfogó kutatások az iDTV vonatkozásában.<sup>191</sup> Ehhez a megállapításhoz hozzá lehet tenni, hogy ennek az oka főképpen a nagy multinacionális műsorszóró társaságok marketingpolitikája. Egyrészt meg kell védeniük az IpTV-szolgáltató üzletágukat, másrészt az internetmodemekkel felszerelt dekóderek – amelyek az interaktivitást lehetővé teszik – piaci terítéséhez még nem látják a széles körű társadalmi keresletet és igényt. A fejlettebb és költségesebb internetmodemes dekóderek piacra dobásával még kívárnak, amíg a DTV a legtöbb országban egyeduralkodó lesz, és a tudományos médiakutatások igazolják a széles körű társadalmi igényt a televíziós interakcióra. Ez az információs társadalom terjedésének ismeretében nem fog sokáig tartani, a telefonos internetkonvergencia (okostelefonok) néhány év alatt történő piaci áttörése elkerülhetetlenné teszi az internet televíziós konvergenciáját is. Addig is az EuroITV nemzetközi konferenciákon évente tucatjával

<sup>191</sup> SMITH–WEBSTER 2006.

bemutatott új, kísérleti alkalmazások erősítik a társadalmi igényt – általában a helyi közösségépítő iDTV-projektek ismertetésével és terjesztésével.

A mobil elektronikus közigazgatás fejlődése leghatékonyabban a virtuális közösségi hálózatok megjelenésével támasztható alá. A virtuális közigazgatásnak, a VKI-nek (VPA = Virtual Public Administration) ez lehet az egyik első definíciója.<sup>192</sup> Arra a következtetésre jutottak, hogy ahol a munkafolyamatokban az idő tényezőt valós és virtuális folyamatokban vizsgálták, az időigény kevesebb, a kockázat szintje alacsonyabb és a szolgáltatás színvonala magasabb a virtuális eljárásokban. Ez a megfigyelés lehet a tudományos alapja az iDTV és a virtuális valóság konvergenciájának; Kapogiannis kutatócsoportja mutatta ki a virtuális valóságon alapuló munkafolyamatok előnyeit a közszolgálat és a virtuális közösségek vonatkozásában. Ez az, a szolgáltatások szélesebb körére vetítve, amit az iDTV-projektek célul tűznek ki: virtuális közösségek kialakítása, egyszerű használhatóság, interaktivitás az ügyintéző és az ügyfél viszonylatában, kisebb időigény, kisebb üzleti és közigazgatási kockázat. Ennek ellenére a közigazgatásban az iDTV alkalmazása még nagyon esetleges és ritka. A 2000-es évek derekán,<sup>193</sup> és még a végén is újdonságnak számított az EuroITV a tudományos fórumokon.

## 6.4. Alkalmazásdizájn

2011 végén az amerikai Utherville Virtual Planet Co. egy virtuális várost tervezett szórakozási lehetőségekkel (színház, diszkó), bankokkal, üzletekkel és helyhatósági hivattal. Az addigi e-közigazgatási tapasztalatokra és kísérletekre alapozva, amelyek a mobiltelefon és az interaktív digitális televíziót kapcsolták be az igazgatás ügyintézésébe, a virtuális közigazgatás mintaterületének a Budaörsi Önkormányzat adott otthont. A virtuális technológiák magas szintű üzleti és szórakoztatóipari alkalmazására egy 2012-ben megjelent műben már ekkor megfogalmazták az alapvető tudományos rendszerezést.<sup>194</sup> A virtuális hivatali környezet kialakítása és működőképessé tétele után 2012 nyarán egy sajtókonferenciára került sor a budaörsi polgármesteri hivatalban, ahol élesben, a szakmai közönség előtt történt az ügyintéző és az ügyfél avatárja közötti, valós idejű párbeszéd bemutatása és a virtuális hivatalban lehetséges navigáció illusztrálása. A kísérleti fejlesztés eredményét egy YouTube-videó,<sup>195</sup> valamint egy magyar és egy angol nyelvű tanulmány szemlélteti.<sup>196</sup>

## 6.5. Architektúra

### 6.5.1. A virtuális közigazgatási architektúra elemeinek azonosítása

A virtuális környezetbe való belépéskor ki lehet választani az avatárokat, el lehet végezni azok testreszabását a felhasználó (az ügyfél és az ügyintéző) igényei szerint. Be lehet

<sup>192</sup> KAPOGIANNIS et al. 2008.

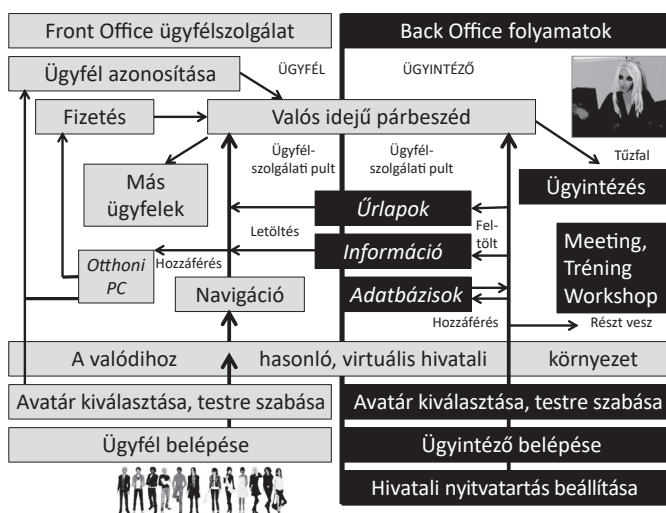
<sup>193</sup> TÓZSA 2006.

<sup>194</sup> NEMESLAKI 2012.

<sup>195</sup> TÓZSA–ILLÉS–GELENCSÉR 2012.

<sup>196</sup> TÓZSA 2012; 2013.

állítani az interaktivitási funkciókat. A hivatali környezetbe való belépés után kerül sor a navigációra, az avatárok mozgatására a virtuális környezetben. Elérhetővé kell tenni a hálózati adatbázisokat mind adatlehívás, mind -feltöltés céljára. Ez – jogosultság függvényében – hozzáférést jelenthet az ügyintéző esetében az állami, önkormányzati adatbázisokhoz, az ügyfél esetében az otthoni gépén tárolt adatokhoz. Be lehet állítani az interaktivitást a rendszerben potenciálisan megjelenő többi avatárral, ügyfelek esetében az ügyintézőn kívül esetleg más ügyfelek avatárjai vonatkozásában is. A hivatali adatbázisból letöltött és kitöltött űrlapok visszaküldését is biztosítani kell. Az *ügyfelek azonosítása és az illetékek, eljárási díjak, bírságok átutalása, illetve annak ellenőrzése szintén fontos szerkezeti elem. Mindezek illusztrálása elengedhetetlen a téma természete miatt, így a virtuális közigazgatási architektúra elemeit számos ábra szemlélteti.*



3. ábra

*A virtuális igazgatási tartalomfejlesztés javasolt szerkezete<sup>197</sup>*

*Forrás: TÓZSA–ILLÉS–GELENCSÉR 2012*

### 6.5.2. Az építőelemek

*Hivatali nyitvatartási idő.* A virtuális igazgatás bevezetését megcélzó hivatalnak létre kell hoznia virtuális nyitvatartást és ügyfélfogadást, mégpedig nemcsak a hagyományos, *hétköznap, napközben történő* nyitvatartás szerint, hanem az esti, késő esti órákra és szabad-, valamint ünnepnapokra is. Az *ügyintézők természetesen otthon maradhatnak, s a hétvégi, esti ügyeletekért cserébe rugalmas munkaidőben kapnak kompenzációt. Az így kialakuló, folyamatos virtuális nyitva tartás során a szolgálatban lévő ügyintézők avatárjai*

<sup>197</sup> Az ügyfélszolgálati (front office) funkciók a bal oldalon, szürke mezőben, a hivatali háttér (back office) funkciók a jobb oldalon, fekete mezőben láthatók. A nyilak a funkciók létrehozásának, illetve tartalommal történő feltöltésének a sorrendjét illusztrálják. A hangsúly a hivatali virtuális környezet megteremtésén és az ügyfél-ügyintéző közötti interaktivitásra, párbeszéd funkció létrehozásán van.

jelen vannak a virtuális hivatali környezetben és a programba belépő ügyfelek szolgálatára állnak. Ez a funkció tehát biztosítja az elektronikus közigazgatás azon alapelvárását, miszerint a közszolgáltatás bármikor bárholonnan elérhető kell hogy legyen a hálózaton – jelen esetben a virtuális térben.

*Az ügyfél és az ügyintéző belépése a programba.* A virtuális közigazgatás programja, miután közzéteszik, bárki számára elérhető kell hogy legyen ingyenesen, mert ugyanúgy vehető igénybe, mint a valódi önkormányzati vagy államigazgatási hivatal ügyfélszolgálatára. A program letöltése és futtatásának technikai igénye:  $2 \times 1,8$  GHz CPU, 2 GB RAM, 128 MB VGA, 600 MB merevlemez-kapacitás; az ajánlott internetes sávszélesség 2,5 Mbit/sec. Ezek a paraméterek ma már a legtöbb rendszert és internetelérést jellemzik, egyben jelzik, hogy nincs szükség különösebb technológiai fejlesztésre. A virtuális igazgatás debütálása a helyi önkormányzatok elhatározásának kérdése, és az ügyintézők részéről minimális avatár-testreszabási, -beállítási, -navigációs ismeretre van szükség. Az igazgatásszervezés részéről pedig a virtuális hivatali felületen az ügyeletet ellátó HR-szervezés és -biztosítás igénye merül fel. A virtuális hivatali környezet felépítése a fejlesztő dolga, de ez nem számít költséges beruházásnak.

*Az avatárok kiválasztása és formázása* mind ügyintézői, mind ügyféloldalról hasonló. Az avatárok készlete, amelyből az ügyintézők és az ügyfelek választhatnak, nem, kor és személyes stílus szerint csoportosítható, de a közigazgatási és a hatósági ügyintézés komolyságát megőrzendő korlátozni kell a szélsőséges és a fantázia világába tartozó formák megjelenését. Programozás kérdése, hogy a kiválasztott avatár formája milyen mértékben szabható testre, akár ruházat, akár make up tekintetében, akár egy, az ügyfél vagy ügyintéző saját arcképének a felhasználásával. Ez olyan architektúrális lépés, ahol az ügyintézők és az ügyfelek gyakorolhatják az avatárok testreszabását, s egyúttal a virtuális hivatali környezetben történő navigációt és a többi avatárral történő interakciót. Rendelkezésre áll egy panel, amely a virtuális környezetben történő működés beállítására szolgál. Az avatárokat vagy egérkattintással vagy érintőképernyős módban lehet mozgatni, ahogy az a panel jobb alsó sarkában lévő magyarázatból kitűnik. Beállítható a párbeszéd formátuma is (szöveges vagy hangos), ahogy a panel bal alsó sarkában látható. A jobb felső képnegyedben a dimenziók állíthatók be (az avatárok száma és megjelenése és a hivatali környezet terei). A panel bal felső negyedében állítható be az avatárok megjelenése, láthatósága és azonosítása az átlátható ügyintézés jegyében: kik láthatják az ügyfél avatárját; az összes többi ügyfél, aki a programba ilyen formában belépett vagy csak az ügyintéző? Amennyiben a program fejlesztői nagyobb átélést is lehetővé tesznek, a navigáció és az interaktivitás beállítása akár a kiválasztott avatárokkal is történhet „személyesen” a hivatali környezetben. Így a hivatali környezetben az avatárral történő űrlapkitöltés, ügysegédleti szolgáltatás, adatátvitel, küldés és letöltés is gyakorolható.

*Valós hivatali környezet.* Amikor egy önkormányzat virtuális szolgáltatást tervez, ajánlott a szolgáltatási teret a valódi ügyfélszolgálati tér alapján megmintázni. Így a virtuális térbe lépő ügyfelek sajátjuknak érzik azt, ismerve a „járást”. A virtuális tér megalkotásánál a fejlesztők fényképeket készítenek a hivatal külsejéről és a belső ügyfélterekről mindazon ügyintézési és ügyfélfogadási pontokon, ahol a virtuális szolgáltatások bevezetését tervezik. A fényképek alapján a virtuális környezet kialakítható. A back office folyamatok esetében ajánlatos azon tárgyalók és hivatali helyiségek virtuális képét megkonstruálni, amelyekben a valóságban is sor kerülhet a megbeszélésekre, értekezletre, továbbképzésekre.

*Navigáció.* Az egér vagy a billentyűzet, illetve érintőképernyős kezeléssel lehet az avatárokat előre, hátra mozgatni vagy megfordítani. A virtuális környezet perspektíváját is körbe lehet fordítani jobb vagy bal klickkel. Tehát vagy az avatárokat, vagy a látószögüket tudjuk pozicionálni. Különbéféle gesztusok kifejezésére is lehetőség van az avatár kezelése során, mint például türelmetlenség (jobbra-balra tekintés) vagy tanácsstalanság (fejvakarás), ha nem tudja az ügyfél, hogy melyik részleghez vagy ügyintézőhöz kellene mennie.

*Az információ funkció* mind az ügyfél, mind az ügyintéző avatárja számára elérhető. A háttérhivatali környezetben tölthetők fel az új információk, a front office környezetben pedig az ügyfelek le tudják tölteni az aktuális vagy a keresett információkat, legyen szó helyi hírekről, utasításokról, határozatokról, rendeletekről vagy ügysegédletről.

*A formanyomtatvány funkció, éppúgy, mint az információk, elérhetők mind a front, mind a back office környezetben. Az ügyintéző tudja feltenni a hatályos és érvényes formanyomtatványokat, űrlapokat, kérvényformulákat, adatlapokat, amelyek a szolgáltatásban szereplő ügymenetekhez tartoznak. Az ügyfél avatárjának a megfelelő helyre történő navigálása révén ezeket le tudja tölteni, és az ügyintéző segítségével ki is tudja tölteni, majd visszaküldeni. A le- és kitöltött, illetve visszaküldött nyomtatványok már az ügyintézési (adminisztrációs) funkció részei.*

*Az adatbázisok funkció* olyan back office folyamatokhoz kell, ahol vagy az önkormányzat saját adatbázisához, illetőleg – részben önkormányzati, részben járási hivatali viszonylatban – az államigazgatási központi nagy adatbázisokhoz kell biztosítani a hozzáférést az ügyintéző részére. Ilyen a földhivatal vagy az állampolgárok belügyminisztériumi adatbázisai az útlevél, személyi igazolvány, jogosítvány kiadásához, illetve például a születési és halálozási bizonyítványok kiadásához. Ez a funkció azonos a jelenleg is létező helyi igazgatási funkcióval.

*Az értekezlet, továbbképzés, konferencia* szintén back office funkciók, amelyek során az ügyintézők és a tisztviselők avatárjai valós időben, virtuális térben részt tudnak venni értekezleteken vagy szakmai továbbképzéseken, konferencia-előadásokon otthonról vagy bárhol. Ez a részvétel – figyelembe véve az informálisan lefolytatott, illetve társasági dialógusokat is – teljes értékű lehet, ugyanakkor nem jelent utazási költségeket, időt takarít meg, rugalmas munkaidőben is folytatható.

*Otthoni PC.* Az ügyfél természetesen a saját gépén tárolt információkat importálni tudja a virtuális hivatali környezetbe, amennyiben azokra szükség van az ügyintézés folyamán. Ilyenek lehetnek a személyes adatok, CV, fotó.

*Más ügyfelek.* Amint egy avatár belép a virtuális önkormányzati hivatalba, látja az összes többi, azonos időben bent lévő ügyfél és ügyintéző avatárját. Amennyiben több ügyfél avatárja várakozik egy ügyintéző avatárjára, sorban állhatnak, mint a valóságban, bár az eszköz időmegtakarító jellege nyilvánvaló a máshol tartózkodó ügyfél számára. Nemcsak látják a többi avatárt, hanem *párbeszédet is kezdeményezhetnek velük, hanggal vagy szöveges formában, annak megfelelően, hogy az avatárbeállításnál, a testreszabásnál engedélyezték-e ezt a funkciót. Ha engedélyezték a megszólítási funkciót, láthatják egymás rövidített vagy fantázianevét; de az ügyfél-azonosító kód vagy a valódi név természetesen csak az ügyintéző számára engedélyezett.*

*Az ügyfél-azonosítás* a legfontosabb építőelem, s egyben a leggyengébb láncszem is a virtuális közigazgatás kiépítése során, ahogy az a „hagyományos” elektronikus közigazgatásban is van. Az e-közigazgatásban vagy az e-aláírás hitelesítésekor az ügyfélnek je-

lenleg is személyesen kell megjelennie a hivatalban a regisztráció során a személyazonosítás céljából. Az olyan helyeken, ahol az ügyintézés elég gyors ahhoz, hogy a várakozási időt minimalizálja az ügyfélszolgálaton, az állampolgárok hajlamosak arra, hogy személyesen intézzék ügyüket ahelyett, hogy ügyfélkaput nyissanak maguknak. Ennek során ugyanis személyesen amúgy is be kell fáradniuk a hivatalba, majd – bizonyos ügyeknél – fényképezés vagy fizetés miatt még egyszer el kell menniük személyesen az ügyfélszolgálatra. Ráadásul a viszonylag kevés e-közigazgatási ügyindítás miatt az ügyintézők kevés gyakorlattal rendelkeznek az e-ügyfelek kiszolgálásában. Így az e-közigazgatás transzformációs szofisztikációs szintjét csak a vállalkozások számára ajánlott néhány ügytípus éri el az EU CLBPS-listáján (Common List of Basic Public Services = az alapvető közszolgáltatások listája, amelyen az elektronikus ügyintézésre ajánlott szolgáltatástípusok szerepelnek). Ezek a törvény által kötelezően előírt e-szolgáltatások esetében – például adózás – fordulnak elő. Ennek ellenére a „hagyományos” elektronikus azonosítás része lehet a virtuális közigazgatásnak. A jövőben az e- és a virtuális közigazgatási alkalmazások legnagyobb kihívása a személyazonosítás terén a videó- és webkamerák, vagy a biometrikus azonosítási eszközök elterjedése lesz. A kiadmányozás funkció előtt azonban ebben az esetben is be kell fáradnia az ügyfélnek a személyazonosítás végett, mielőtt a kért dokumentumot, amely jelszül egy hatósági bizonyítvány lehet, *átveheti*.

*A fizetés* ugyanolyan problémát jelent egyelőre, mint az ügyfél-azonosítás. Természetesen, amennyiben az ügyfélnek van e-bankolási lehetősége, ezek üzenetei elvileg csatlakoztathatók a virtuális környezetébe, és a különféle illetékek, bírságok, eljárási díjak befizetéséről hitelesített értesítések és bizonylatok generálhatók.

*A valós idejű párbeszéd*ek lehetősége jelenti a virtuális közigazgatás központi és legvonzóbb funkcióját. Az ügyfél és az ügyintéző közötti párbeszéd eredménye nemcsak információátvitelt jelent az ügyfélnek, hanem felgyorsítja az ügyintézését. Az ügyintéző avatarja tud segíteni az ügyfélnek a szükséges űrlapok kikeresésében és helyes kitöltésében, ezzel valódi ügysegédleti funkció valósulhat meg. A helyesen kitöltött dokumentumok, űrlapok azonnal visszaküldhetők a hivatalba, és az ügymenet is elindítható olyan esetekben, amikor ennek nem feltétele az ügyfél hiteles azonosítása – egyelőre. Amennyiben ez az utóbbi lehetőség realizálódik, illetve az ügyfél már rendelkezik ügyfélkapukóddal, az egész ügymenet végigvihető az ügyfél személyes megjelenése nélkül, éppen úgy, mint a „hagyományos” e-közigazgatási szolgáltatás esetében.

*Adminisztráció.* A virtuális környezetet hozzá lehet csatlakoztatni a „hagyományos” e-közigazgatáshoz a back office munkafolyamatokban. Megfelelő adatvédelem beiktatásával az ügyfelek által beküldött adatok és az államigazgatási nyilvántartásokból letöltött adatok a virtuális környezetben is kezelhetők, fel- és letölthetőkké válnak, s nem csak az ügyfélszolgálaton, hanem a hivatali háttér munkafolyamatokban is.

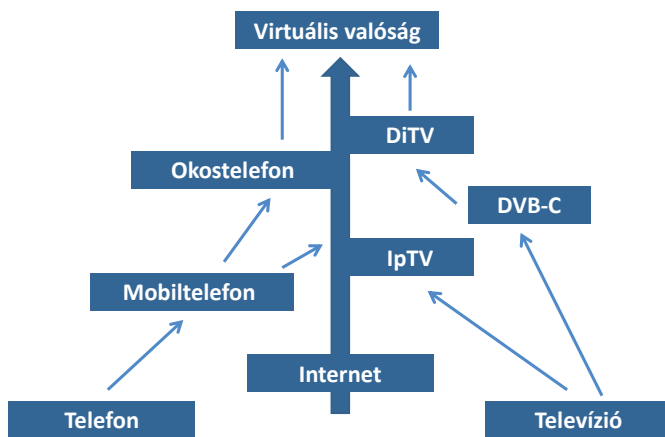
## 6.6. Eredmények

2012–2013 során létrejött egy kísérleti fejlesztés virtuális hivatali környezetre Budaörs polgármesteri hivatalában, amelynek eredményeképpen az 4. ábrán bemutatott funkciók nagy része megvalósult. Az ügyfél-azonosítás és a banki átutalás kérdései nem kerülhettek napirendre, ahogy a külső adatbázisokhoz (otthoni PC-k, hivatali szerverek, államigazga-

tási nyilvántartások) való csatlakoztatás kérdése sem. Azonban a hivatali környezet adott, s ebben a választható avatárok szabadon navigálhatnak és léphetnek valós idejű párbeszédbe a rendszerbe egyidejűleg belépett más avatárokkal. Ennek a kísérleti fejlesztésnek a birtokában bármely önkormányzat vagy helyi államigazgatási intézmény könnyen adaptálhatja saját virtuális szolgáltatásait.

A 5. ábra szemlélteti azt a folyamatot, ahogy az alapvető ICT-eszközök (telefon, televízió, internet) konvergálnak egymással, elérve a virtuális valóság platformját, amely – eddigi ismereteink szerint – a legmagasabb integrációs szintet jelenti addig, amíg a bioszenzoros fizikai avatárok nem tűnnek fel Európában. Ez azonban már egy másik történet. A 21. század első évtizedének végén a mobiltelefonok SMS-funkcióikkal bekapcsolódtak az elektronikus közigazgatásba, a távolról történő, 0–24 órás adatküldés révén felgyorsítva az ügymeneteket. Az Internet protocol TV (IpTV) és a digital video broadcast for the cable (DVB-C vagyis a digitális kábeltellevízió) szintén felruházható közzszolgálati és/vagy közigazgatási tartalommal, de ezek interaktivitása betelefonáló ügyfelek révén realizálódott, ahogy az olaszországi közzszolgálati tv-csatorna, a RaiUtile esetében. A mobiltelefon katalizátor szerepe realizálódik a részvételi rádió bizonyos betelefonálás, SMS-ező és webkamerás, Facebookon posztoló, az okostelefonon rádiózók esetében már-már audiovizuális programjaiban – egyelőre nálunk még csak szórakoztató jelleggel. A DiTV-nek jelentős közigazgatási potenciálja van az interaktivitás generálásában, elsősorban a digitális írástudatlanok szempontjából.

## ICT-konvergencia a közigazgatásban



4. ábra

*Az e-közigazgatás technológiai platformjainak konvergenciája*

*Forrás: Tózsza (2013)*





5. ábra

*Virtuális interaktív, valós idejű önkormányzati környezet*

*Forrás: TÓZSA–ILLÉS–GELENCSÉR 2012*

## 6.7. Kételyek

A kísérleti virtuális közigazgatási környezet alkalmazása illeszkedik az e-Europe stratégiákban az e-közigazgatással szemben támasztott igényekhez, ahogy ez legutóbb a COCOPS-programban is kifejezésre jutott. Az eredmények elméleti és gyakorlati konzekvenciái meghatározzák annak az építkezésnek a szerkezetét, amellyel egy virtuális hivatali környezet kialakítható közzszolgálati célokra.

Ami egyelőre megoldatlan a kísérleti fejlesztésben: az ügyfél-azonosítás, a bankolás és a távoli (államigazgatási) adatbázisokhoz történő hozzáférés modellezése. Ez természetesen magyarázható a kutatás pénzügyi hátterének hiányával. A kérdés azonban adódik: miért nem támogatja az állam a virtuális igazgatás mint az elektronikus közigazgatás legfejlettebb megnyilvánulásának a kiépítését? Az összes EU-tagország – hivatalból – deklarálja az e-közigazgatás fontosságát és a CLBPS-lista erős EU-ajánlásainak megfelelően megjeleníti az elektronikus ügymeneteket az interaktivitás különböző szintjein. Meg kell azonban jegyezni, hogy az elektronikus közigazgatási fejlesztési projektek az esetek túlnyomó részében informatikai fejlesztéseket takarnak, mint például egy-egy hivatali géppark lecserélése, adatbázisok létrehozása, továbbképzések szervezése vagy jogi dereguláció. Hiányzik azonban a motiváció az elektronikus közigazgatás tartalomfejlesztésére és alkalmazására. Az EU elvárásainak való megfelelési kényszertől eltekintve a motiváció hiányzik mind a központi kormányok, mind a helyi igazgatás és önkormányzatok, és végül, de nem utolsósorban hiányzik a helyi társadalom szintjén is egész Közép-Európában. Egy-egy törvény, amely bizonyos ügytípusok estén kötelezővé teszi az elektronikus közigazgatási szolgáltatás alkalmazását, javíthat a helyzeten, de ez szinte kizárólag a vállalkozások esetében történik meg (például az adóbevallás esetében), s a kormányzatok óvakodnak attól, hogy az állampolgárok esetében ilyen lépést meg merjenek kockáztatni. Údító kivétel a felsőok-



tatásba történő jelentkezés egyes országokban, ahol a fiatal generáció esetében ez megtörtént. A helyi önkormányzatok és az állampolgárok esetében, ahol a virtuális közigazgatás a leginkább beválthatná a költséghatékonyság iránti elvárásokat, nincs aki a kezdeti programozási költségeket finanszírozza, ha az állam ezt nem vállalja át. A szociális ellátás forráshiányával és a munkanélküliség kezelésével elfoglalt önkormányzatoknak kisebb gondja is nagyobb annál, minthogy új igazgatási módszerek kifejlesztésére és elektronikus tartalomfejlesztési projektekre jusson energiája.

## 6.8. Jövőbeni kihívások

Ahogy az USA Albany Egyetemén a Közigazgatási Technológia Központ (Center for Technology in Government) honlapján olvasható, megfigyelhető egy váltás a statikus webről a dinamikus és interaktív web irányába. „A hivatali ügyintézés jövője most olyan új, kialakulófélben lévő technológiáktól függ, amelyek lehetővé teszik a valós idejű, dinamikus interakciókat.” Éppen ebbe az elgondolásba illeszkedik a virtuális közigazgatás is. „Az új elgondolások az adathozzáférés, adatbázis-kezelés, hitelesítés és adatbiztonság olyan új, dinamikus technológiáira építkeznek, amelyek a régi webtől eltérő természetűek. A dinamikus web a jelenlegi elektronikus szolgáltatásoknál személyesebb és szorosabb kapcsolatot épít ki az ügyintézésben az ügyfelek felé és a belső operációs rendszerek irányában. Természetesen mindez új kockázatokat és új eszközöket, megoldásokat, technológiát igényel.”<sup>198</sup>

Egy dolog biztos, a híres római hadvezér, Pompeius Magnus óta: *navigare necesse est* (*hajózni [= haladni] muszáj*), az új horizontok, illetve a szakadatlan és gyors tempójú technológiai fejlődéssel kapcsolatos új kihívások akadémiai, tudományos kutatása és az arra épülő egyetemi oktatás nem állhat meg; sem a pénzügyi eszközök szűkös volta, sem a társadalmi fogadókészség időleges hiánya miatt. Egy tökéletes virtuális közigazgatási környezet lépésenként történő felépítésénél célszerű szem előtt tartani egy japán közmondást, miszerint „a látvány akció nélkül csak álom, de az akció látvány nélkül rémálom.”

### ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Milyen lehetőségeket lát a virtuális valóság közigazgatási alkalmazásában?
2. Mit ért ICT-konvergencia alatt a közigazgatásban?
3. Mik az előnyei és a buktatói a virtuális igazgatási térnek?
4. Milyen építkezési (architektúrális) elemei vannak az igazgatási virtuális térnek?

<sup>198</sup> DAWES 2002.

## Irodalomjegyzék

- ALEXIN, Zoltán (2014): Does Fair Anonymization Exist? *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 28. No. 1. 21–44.
- Az ASP működési modell és részletes szakértői tanulmány* (2008). Verzió: v200, végleges verzió, Stratis. Idézi: BUDAI Balázs Benjámín (2008): *E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben*. Doktori értekezés. 355. Elektronikusan elérhető: <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15587/budai-balazs-benjamin-phd-2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- BALOGH Zsolt György (1998): *Jogi informatika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- BERGKAMP, Lucas (2001): *The Costs of Privacy: Paradoxical and Adverse Effects of Europe's Misconceived Data Protection Policy in an Information-Driven Economy, Presented at the Seminar*. Brussels.
- BERGKAMP, Lucas – DHONT, Jan (2000): Data protection in Europe and the Internet: An Analyses of the European Community's Privacy Legislation in the Context of the World Wide Web. *EDI Law Review*. 71–114.
- BERNTZEN, Lasse – OLSEN, Morten Goodwin (2009): *Benchmarking e-Government – A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies*. Third International Conference on Digital Society. 77–82.
- BUDAI Balázs Benjámín (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs Benjámín (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BURKERT, Herbert (2000): Privacy – Data Protection. A German/European Perspective. In ENGEL, Christoph – KELLER, Kenneth H. eds.: *Governance of Global Networks in the Light of Differing Local Values*. Baden-Baden, Nomos. 44–69.
- CSÁKI Gyula Balázs (2010): *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. Budapest, HVG-ORAC.
- CSETÉNYI Arthur (1999): Vállalati folyamatok újraszervezésének informatikai kérdései. In CSIRIK János – HERDON Miklós szerk.: *Informatika a felsőoktatásban '99*. Konferenciakiadvány. Debrecen, Debreceni Egyetemi Szövetség. 464–471.
- DAWES, Sharon (2002): *The Future of e-Government – Center for Technology in Government*. New York, University at Albany. Elektronikusan elérhető: [www.ctg.albany.edu/publications/reports/future\\_of\\_egov?chapter=2](http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/future_of_egov?chapter=2) (A letöltés időpontja: 2014. 01. 17.).
- FLAHERTY, D. H. (1989): *Protecting Privacy in Surveillance Societies*, London, Chapel Hill.
- FRIEDRICHS, Günter – SCHAFF, Adam (1984): *Mikroelektronika és társadalom: Áldás vagy átok*. Statisztikai Kiadó.
- GILBRETH, Frank B. – GILBRETH, Lillian M. (1921): *Process charts. The American Society of Mechanical Engineers*. New York. 1–17.
- GULLEDGE, Thomas R. – SOMMER, Jr. Rainer A. (2002): Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, Vol. 8. No. 4. 364–376.

- HAMMER, Michael (1990): Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. *Harvard Business Review*, Vol. 68. No. 4. 104–112.
- HAMMER, Michael – CHAMPY, James (1996): *A vállalati folyamatok újraszervezése (Business Process Reengineering)*. Budapest–Maidenhead, Panem–McGrow-Hill.
- HEGEDŰS Bulcsú (2013): Az adatvédelmi jog általános tanai. In Tóth András szerk.: *Infokommunikációs jog II*. Budapest, Patrocínium. 131–222.
- JENEI Ágnes (2010): *T-Government; Interactive TV in Public Administration*. Tózsza István szerk. In *Panel Report during the 8<sup>th</sup> EuroITV Conference held in Tampere*.
- JÓRI András – SZABÓ Máté Dániel (2008): *Az információs szabadság elektronikus kézikönyve*. Budapest, Jogászoknak Kft.
- KAPOGIANNIS, Georgios – KREPS, David G. – POLYCHRONAKIS, Yannis E. (2008): *Virtual Public Administration Procedures through Project Management*. Paper presented at the PM-04: 4<sup>th</sup> SCPM & 1<sup>st</sup> IPMA/MedNet Project Management Conference in the Mediterranean.
- KÓSA Zsuzsanna (2005): *Személyazonosítási technikák: IT3 Tanulmány*. Elektronikusan elérhető: [http://www.nhit-it3.hu/\\_\\_\\_ujsite2/images/tagandpublish/Files/it3-2-1-14-u.pdf](http://www.nhit-it3.hu/___ujsite2/images/tagandpublish/Files/it3-2-1-14-u.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- LUSSATO, Bruno (1989): *Az informatikai kihívás*. Budapest, OMIKK.
- JÓRI András (2005): *Adatvédelmi kézikönyv*. Budapest, Osiris Kiadó.
- LYON, David (1994): *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*. University of Minnesota Press.
- LYON, David (1988): *The Information Society: Issues and Illusions*, Polity Press.
- KIRKPATRICK Marshall (2010): *Facebook's Zuckerberg Says The Age of Privacy is Over*. Elektronikusan elérhető: [https://readwrite.com/2010/01/09/facebooks\\_zuckerberg\\_says\\_the\\_age\\_of\\_privacy\\_is\\_ov/](https://readwrite.com/2010/01/09/facebooks_zuckerberg_says_the_age_of_privacy_is_ov/) (A letöltés időpontja: 2017. 07. 20.).
- Longman Concise English Dictionary* (1985). Essex, Merriam Webster Inc. and Longman Group Limited.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAJTÉNYI László (1992): *Ombudsman. Állampolgári jogok biztosa*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MAJTÉNYI László (1996): Az adatvédelem joga. In KOVACSICSNÉ NAGY Katalin szerk.: *Jogi informatika*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Statisztikai és Jogi Informatikai Tanszék.
- MAJTÉNYI László (2003): Az információs jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó. 577–635.
- MARGETTS, Helen – ESCHER, Tobias (2007): *Understanding Government and Citizens On-Line: Learning form E-commerce*. Oxford Internet Institute, Oxford University.
- MASUDA, Yoneji (1988): *Az információs társadalom mint posztindusztriális társadalom*. Hámori Ferenc ford. Budapest, OMIKK
- MAXEINER, J. R. (1995): Freedom of Information and the EU Data Protection Directive. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 48. December. 93–104.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor (1998): Generational Development of Data Protection in Europe. In AGRE, Philip E. – ROTENBERG, Marc eds.: *Technology and Privacy: The New Landscape*. Cambridge–London, The MIT Press. 219–241.
- NEMESLAKI András (2012): *Vállalati internetstratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 271.

- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020 – Az infokommunikációs szektor fejlesztési stratégiája (2014–2020) v 7.0.* Elektronikusan elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 31.) – 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Infokommunikációs Stratégiájáról. *Magyar Közlöny*, 2014. évi 24. sz.
- OSBORNE, David – HUTCHINSON, Peter (2004): *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. Basic Books.
- SAXBY, Stephen (1990): *Encyclopedia of Information Technology Law*. General edition. London, Sweet & Maxwell.
- SIMITIS, Spiros (1987): *The Hessian Data Protection Act*. Wiesbaden, The Hessian Data Protection Commissioner. 5.
- SCHOEMAN, Ferdinand D. ed. (1984): *Philosophical Dimensions of Privacy: An Anthology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, Colin F. – WEBSTER, C. William R. (2006): *Interactive Digital Television and Electronic Public Services: Emergent Issues*. ECIS. Konferenciakiadvány. 121. Elektronikusan elérhető: <http://aisel.aisnet.org/ecis2006/121> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.)
- SOLOVE, Daniel J. (2008): *Understanding Privacy*. Cambridge–London, Harvard University Press.
- SÓLYOM László (1988): Egy új szabadságjog: az információszabadság. *Valóság*, 9. sz. 25.
- SOOKMAN, Barry B. (2008): *Computer, Internet and Electronic Commerce Terms*. Toronto, Carswell – Thomson Reuters.
- SOSSIN, Lorne (1993): The Politics of Discretion: Toward a Critical Theory of Public Administration. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, Vol. 36. No. 3. (Fall/Automne). 364–391.
- TÓZSA István – BUDAI Balázs Benjámin (2006): *M-Government, T-Government. Latest Technological Trends in Public Administration*. Budapest, E-Government Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem.
- TÓZSA István (2012): Vizuális tér és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 5–11.
- TÓZSA I. – ILLÉS Zs. – GELENCSÉR Á. et al. (2012): *Budaörs Project* (Magyar nyelvű videó a tanulmányban ismertetett szolgáltatásról Budaörs példáján). Elektronikusan elérhető: [http://indavideo.hu/video/Budaors\\_Project](http://indavideo.hu/video/Budaors_Project) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.)
- TÓZSA István (2013): Virtual Reality and Public Administration. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 38. E/2013. 202–212.
- TURNER, Michael A. (2001): *The Impact of Data Restrictions on Consumer Distance Shopping*. Information Services Executive Council.
- VAN DE WALLE, Steven (2013): *Coordinating the Public Sector of the Future; COCOPS at a Glance*. Rotterdam, Department of Public Administration, Erasmus University. Elektronikusan elérhető: [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 15.)
- WESTIN, Alan F. (1967): *Privacy and freedom*. New York, Atheneum.
- WILSON, Woodrow (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2. No. 2. 197–222.

## Jogszabályok jegyzéke

### *EU-jogszabályok*

- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EK irányelve a 2003/98/EK irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete (2016. április 27.) 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; GDPR)

### *Magyar jogszabályok*

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről
- 160/2010. (V. 6.) Korm. rendelet az integrált ügyintézési és tájékoztatási pont kialakításáról, működtetéséről, valamint a működtető és az érintett szervek együttműködésének rendjéről
- 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról
- 2039/2013. (XII. 30.) Korm. határozat a kormányablak-tudástárral kapcsolatos egyes feladatokról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 228/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet az állami szervek informatikai fejlesztéseinek koordinációjáról
- 48/2016. (XI. 28.) BM rendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások bejelentéséért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 142/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény végrehajtásáról
- 28/2015. (VI. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 15/2014. (IX. 5.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

## Stratégiai dokumentumok

- Bangemann-jelentés. Európa és a globális információs társadalom – Ajánlások az Európai Tanács számára.* Elektronikusan elérhető: [www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun](http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun) (A letöltés időpontja: 2017. 06. 10.)
- e-Europe – An information society for all Communication of 8 December 1999 on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000 – e-Europe – An information society for all* [COM (1999) 687 final] Elektronikusan elérhető: <http://aei.pitt.edu/3532/> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- Common List of Basic Public Services. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament e-Europe 2002 Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23–24 March* (2001). [COM (2001) 140 final], Brussels, 13. 03. 2001. Elektronikusan elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0140> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért”* [SEC(2005) 717] Elektronikusan elérhető: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2005\)0229/\\_com\\_com\(2005\)0229\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0229/_com_com(2005)0229_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának i2010 e-Government cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára* [SEC(2006) 511] Elektronikusan elérhető: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2006/sec\\_2006\\_0511\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2006/sec_2006_0511_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- Digital Agenda: Commission outlines action plan to boost Europe’s prosperity and well-being, IP / 10 / 581*, Brussels, 2010. 05. 19. Elektronikusan elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-581\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-581_en.htm?locale=en) (A letöltés időpontja: 2018. 05. 31.)
- e-Magyarország az „e-Europe: Információs társadalom mindenkinek” magyarországi programja. (2000. február 22.).* Elektronikusan elérhető: [www.inco.hu/inco3/vita/cikk1h.htm](http://www.inco.hu/inco3/vita/cikk1h.htm) (A letöltés időpontja: 2017. 05. 28.)
- Az európai digitális menetrend. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. (2010. 08. 26.).* [COM(2010) 245] Elektronikusan elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0245> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)
- BREMERS, J. – DELEU, W. (2016): *SMART 2015/0041 Final Report. Towards faster implementation and uptake of open government.* Elektronikusan elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-towards-faster-implementation-and-uptake-open-government-smart-20150041> (A letöltés időpontja: 2017. 05. 12.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Unió e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020 A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása (2016. 4. 19.).* [COM(2016) 179 final]. Elektronikusan elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-179-EN-F1-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 31.)

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



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

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Kutas Éva

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5889-15-8 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5889-16-5 (elektronikus)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében került kiadásra.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**