

Veszprémi Bernadett

AZ INTEROPERABILITÁS KÉRDÉSÉNEK BONCOLGATÁSA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Exploring the Question of Interoperability in Public Administration

Dr. Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, veszpremi.bernadett@law.unideb.hu

A cikk arra kíván választ találni (vagy inkább keresni), hogy hol tartunk ma Magyarországon az elektronikus közszolgáltatások terén, megfelelő-e a jogi háttér részletessége, kellő hatékonyságnövelés érhető-e el az új technológiák alkalmazásával. El kell ismerni, hogy általában évtizedes lemaradással indulunk az e-közigazgatás terén, hiszen például a stratégiaalkotás kapcsán az EU már az 1990-es évektől konkrét intézkedéseket tett a fejlesztések érdekében, míg nálunk az első kezdeményezések csak a 2000-es évek elején kezdődtek. Az elkövetkező öt évben remélhetőleg óriási változásoknak lehetünk tanúi, azonban az indulás, a fejlesztések összecsiszolódása, gyakorlati igényekhez igazodása, az újjal, ismeretlennel szembeni ellenállás felszámolása nem lesz zökkenőmentes. A jelenlegi szabályozás elemei jók. Egyrészt szükség van centralizálásra, ami az e-közigazgatás terén már több ponton megmutatkozik, másrészt jó irány az egyes funkciók, szolgáltatások piacra bocsátása az ügyfelek minél hatékonyabb és teljesebb körű kiszolgálása érdekében. Az e-ügyintézés mind az általánossá tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel. Kérdés: ebben a versenyben Magyarország ma hol áll? Jól áll-e?

KULCSSZAVAK:

azonosítás, e-közigazgatás, e-ügyintézés, e-kapcsolattartás, interoperabilitás

The goal of this study is to define (or find out) where Hungary currently stands in the development of e-administration solutions. We must admit that Hungary is lagging a decade behind the EU when it comes to e-administration: after all, while the EU took concrete steps to develop the strategy of e-administration in the 1990s, the first initiatives in Hungary were only made at the beginning of the 2000s. I can only hope that the next five years will bring substantial changes in this field; however, launching the new developments, along with their reconciliation and alignment to practical needs will not occur without problems – just like the elimination of the resistance against the new and unknown. The basics of the current regulation are fine. On the one hand, centralization (which already appears in numerous aspects of e-administration) is required; on the other hand, making the various functions and services available on the market to ensure the more efficient and complete service of clients is certainly a good direction. E-administration requires standardization and central decision-making, due to the complexity of its technical background, to ensure the interoperability of its systems, and eventually to achieve its general availability. The question to ask now is where Hungary stands in this endeavour. Are we on the right track?

KEYWORDS:

identification, e-communication, e-administration, e-management, interoperability

1. BEVEZETŐ

A cikk arra kíván választ találni (vagy inkább keresni), hogy hol tartunk ma Magyarországon az elektronikus közszolgáltatások terén. Ezt a területi korlátok miatt kifejezetten egy területen, az interoperabilitás szegmensén keresztül vizsgálja. A helyzetfelmérés aktuális kérdés, hiszen az infokommunikáció napjaink része, kihat mind a magán-, mind a közszférára, megváltoztatja a munkafolyamatokat, ezért foglalkoznunk kell vele. A folyamatos helyzetfelmérést és az ehhez igazított tervezést a technológiai – és ezáltal a gazdasági, társadalmi – változások generálják. Az elmúlt években gyakran lehetett érezni a stratégiaalkotásban és a jogi háttér megteremtésében, hogy olyanok vettek részt ezek kialakításában, akik nem látják át a rendszert, nem rendelkeznek a megfelelő informatikai, technikai vagy éppen jogi ismeretekkel, nem ismerik az előzményeket. Az átfedések kiszűrése és előzetes tanulmányok, helyzetfelmérések nélkül nem hozható létre egy hosszú távon működőképes rendszer.

Az EU már az 1990-es években felismerte, hogy csak akkor tudja felvenni a versenyt Japánnal vagy éppen az Egyesült Államokkal, ha tudásalapú társadalmat hozunk létre. Ennek pedig elengedhetetlen velejárója, hogy az elektronikus fejlesztések terén is élenjárók legyenek. *„Adott ország és vállalkozás IT-fejlettsége, a felhőalapú technológia használata tulajdonképpen jelzi annak innovációs képességét is [...]”*¹ *„Hazánk versenyképessége az e-közigazgatás terén a digitális újításokban, az innovációban és a közigazgatási vívmányokban rejlik, s elengedhetetlen a tagállami együttműködés, a tapasztalatok megosztása.”*² Természetesen nemcsak fejlesztésekre, hanem alkalmazni tudó és akaró felhasználókra is szükség van. A magánszférában a vállalkozások már felismerték ennek szükségességét, ezért próbálják egyre inkább átalakítani marketingjüket, napi munkájukat. A markáns változást azonban a közigazgatási ügyintézés mikéntjének megváltoztatása jelenti/jelentené, hiszen ezzel egyben gyorsulna a munkavégzés, elégedettebbek lennének az ügyfelek, és költségtakarékosabbak, hatékonyabbak lennének az eljárások. Majó Zoltán közel egy évtizede tette fel a kérdést: Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk?³ Az én kérdésem: ebben a versenyben Magyarország ma hol áll. Jól áll-e? Az interoperabilitás, interkonnectivitás, egyablakos ügyintézés – hangzatos elnevezés. Tényleg léteznek ezek nálunk?

¹ NEMESLAKI András – SASVÁRI Péter (2015): A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 77.

² FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 158.

³ MAJÓ Zoltán (2006): Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk? *Információs Társadalom*, 6. évf. 1. sz. 30–39.

2. INTEROPERABILITÁS ELMÉLETBEN

Miért pont az interoperabilitás a téma? Beszélhetnénk a most divatos önkormányzati ASP-ről (alkalmazás-szolgáltatók),⁴ vagy a megvalósulni látszó, az Eüsztv-ben meghatározott szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról (a továbbiakban: SZEÜSZ) is. Az interoperabilitás, azaz együttműködési képesség fontosságát abban látom, hogy mind front, mind back office oldalon elsődleges szerepet játszik. Ahhoz, hogy elektronikus kapcsolattartásról beszélhessünk, a megfelelő csatornák kiépítése mellett szükséges egy hálozatot építeni, amely ezeket a csatornákat összeköti, a különböző szolgáltatási modulok, „LEGO”-építőkövek⁵ között kapcsolatot teremt. A kapcsolattartás biztonságának, technikai oldalának megfelelő kiépítése nélkül nem beszélhetünk elektronikus ügyintézésről, de az egyes rendszerek közötti kapcsolat hiánya esetén sem. „[A]z információs technológia fejlődése, az ügyviteli folyamatok digitalizálása, az elektronikus közszolgáltatások körének bővülése növeli a lehetséges kapcsolódási pontok számát, s így az interoperabilitás jelentőségét.”⁶

Az uniós elvárások⁷ között már a 2000-es években megjelent az informatikai rendszerek közötti együttműködés, kommunikáció, adatcserre iránti igény, hiszen a gyakorlatban az ügyintézés számos szakrendszer használatát jelenti akár egy ügyben is. Ahhoz, hogy

⁴ Lásd bővebben: GYERGYÁK Ferenc (2017): Kerekasztal-beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 57–61.

⁵ SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 74.

⁶ LAPOSZ Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 234.

⁷ Proposal for a Council Decision on the adoption of a multiannual programme to promote the linguistic diversity of the Community in the information society (96/C 364/07) 23.; Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról (IDABC). 25. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0387&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.); A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM (2006). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); Az Európai Parlament és a Tanács 1639/2006/EK határozata a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról 15. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D1639&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); Az Európai Parlament és a Tanács 2009/922/EK határozata az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről. 20–27. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0922&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018.01.04.); A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé. COM (2010). 744. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&rid=1>; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közzféra korszerűsítése eszközeként létrehozásáról. 1–16. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D2240&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Interoperabilitási Keret – Végrehajtási Stratégia, COM (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)

a tényleges és teljes elektronikus ügyintézés megvalósuljon, szükség van arra, hogy ezek a rendszerek át tudják adni egymásnak az adatokat, és ne legyenek párhuzamos adatbázisok, egy ügyfélről akár eltérő adatokkal.

Az interoperabilitás több szinten értelmezhető.⁸ Az az optimális, ha minden szinten meg is valósul. A *politikai értelemben* vett interoperabilitás a döntéshozók akaratát jelenti, a szervezetek és rendszerek közti együttműködés létrehozására. Mára kijelenthető, hogy ez a politikai interoperabilitás létezik. *Szervezeti szinten* a megyei kormányhivatalok létrejötte, a járások kialakítása, az államigazgatási feladatok önkormányzatoktól való átcsoportosítása, az egyes szakigazgatási szervek és feladatok megyei kormányhivatalokba és minisztériumokba való integrálása és az egyablakos ügyintézési pontok⁹ létrehozása szintén hozzájárult az interoperabilitás megvalósításához.¹⁰

Funkcionális értelemben a rendszerek közötti adatcseréről van szó, amely nem feltétlenül jelenti az adatok értelmezési képességét. Az interoperabilitás *szemantikai szintjén* már az adatformátumok azonossága révén az értelmezési képesség is adott. A *technikai interoperabilitás* biztosítja a szolgáltatások közötti átjárások infrastrukturális részeit, a *jogi* a szabályozási hátteret.¹¹ „Az interoperabilitás csak abban az esetben jelent valódi előrelépést, ha az erre vonatkozó előírások egyértelműek és világosak, rendelkeznek olyan jogi háttérrel, szervezeti támogatással, amellyel megvalósításuk ki is kényszeríthető.”¹²

A Bizottság elkészítette az európai (határokon átnyúló) közszolgáltatásokra vonatkozó európai interoperabilitási keretet (a továbbiakban: EIF) és az európai interoperabilitási stratégiát (a továbbiakban: EIS). A keret az együttműködni kívánó szervezetek megállapodásán alapszik, meghatározva a közigazgatás és magánszféra elvárásait a közszolgáltatásokkal kapcsolatban, kialakítva a közszolgáltatások koncepcionális modelljét és a megvalósításhoz szükséges interoperabilitás szintjeit.¹³ Garantálja az interoperabilitás közös

⁸ *Módszertani útmutató az interoperabilitás tervezésének támogatására* (2008). COM (2010). Miniszterelnöki Hivatal. 3–4.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. 36–68. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.) előírása alapján, nálunk kormányablak néven.

¹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény értelmében 2011. január 1-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. 2011-től kezdődően a területi szakigazgatási szervek folyamatosan integrálódtak a megyei kormányhivatal szervezetébe, először csak egy osztott (szervi, szakmai) irányítást generálva, majd pedig önállóságukat elvesztve főosztály, osztályok formájában maradtak meg a feladatok.

A járási igazgatást 2013-tól a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény vette be, a megye alatti igazgatási egységként, a megyei kormányhivatal szervezetéhez tartozóan. A járások kialakítását követően az addig helyi önkormányzat (jegyző, ügyintéző, polgármester) által ellátott államigazgatási feladatok jelentős része folyamatosan át-, illetve visszakerült a járási hivatalokhoz.

¹¹ SIMON Barbara – BUDAI Balázs (2015): *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, NKE. 51.

¹² SZITTNER Károly (2007): Az önkormányzatok és az interoperabilitás. *Jegyző és Közigazgatás*, 9. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-es-az-interoperabilitas-20076/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

¹³ Már ez a keretrendszer is modulszerűen építi fel az európai közszolgáltatásokat, ami lehetővé teszi a szolgáltatások összekapcsolását.

értelmezését az EU szintjén. A stratégia iránymutatást biztosít, és prioritásokat határoz meg az európai közigazgatások közötti, határokon és ágazatokon átnyúló kölcsönhatások, információcsera és együttműködés javításához szükséges tevékenységekre vonatkozóan, az európai közszolgáltatások kialakítása során.¹⁴ Az EIS és EIF biztosítja a háttérteret az ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations)¹⁵ program számára, amelynek célja a kormányzás, a koncepcionálás, a megvalósítás és üzemeltetés területén az európai közigazgatási rendszerek interoperabilitásának támogatása és ösztönzése.¹⁶

Az EIF szerint az európai közszolgáltatások vonatkozásában az interoperabilitás az a képesség, amely révén az egymástól eltérő szerkezetű, különböző szervezetek együtt tudnak működni, kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló, közös célok érdekében, ami magában foglalja a szervezetek egyedi munkafolyamatait követő, saját adatátviteli IKT-rendszereiken keresztül bonyolított ismeret- és információátadást.¹⁷

A határon átnyúló európai elektronikus közszolgáltatások interoperabilitásának értékelése és fejlesztésének támogatása céljából a Bizottság megalkotta az Interoperability Maturity Model-t (IMM),¹⁸ amelynek célja az elektronikus közszolgáltatások interoperabilitási érettségének értékelése, valamint a kívánt képességek és minőségi szint eléréséhez szükséges támpontok meghatározásának támogatása. Az IMM segíti a szolgáltatás nyújtóját a szolgáltatás minőségének javításában, a költségek csökkentésében, és az érintett rendszerek hatékony integrálásában.¹⁹

Magyarországon az interoperabilitás megteremtésére irányuló szabályozást 2015. január 1-től az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény²⁰ jelentette, amely előírta az egyes hatósági nyilvántartások közötti együttműködés kötelezettségét.

A szabályozás csak az adatkapcsolatot írta elő kötelező jelleggel, azonban nem érintette, hogy az adatok nyilvántartása hogyan és milyen formában történik. Adatkapcsolat-szolgáltatás keretében kívánta biztosítani, hogy ez a kommunikáció az egyes nyilvántartók és nyilvántartások között folyamatos legyen annak érdekében, hogy bárhonnán kérünk le információkat, a legfrissebbek álljanak rendelkezésre. Az adatkapcsolat-szolgáltatás

¹⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé. COM (2010) 744. 8. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/200007> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/922/EK határozata.

¹⁶ BUDAI Balázs Benjámin (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono, Online Támpo Special*. 14.

¹⁷ BUDAI (2011): *i. m.* 4.

¹⁸ LAPOSA (2017): *i. m.* 233.

¹⁹ Európai Bizottság: *Interoperability Maturity Model – IMM Guideline*, Európai Bizottság, Brüsszel, 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/actions/assessing-progress-being-made-towards-interoperability_en; https://ec.europa.eu/isa2/solutions/imm_en; www.europeandataportal.eu/hu/news/new-interoperability-maturity-model (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

²⁰ 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=165627.254004 (Letöltés dátuma: 2015. 01. 01.)

olyan szolgáltatás, amelynek keretében a nyilvántartó lehetővé teszi adatok átvételét e törvényben meghatározott egyszerű adatátvétel, vagy automatikus adatátvétel útján. Az elsődleges adatot tartalmazó nyilvántartás köteles adni, a származtatott adatot kezelő nyilvántartás köteles átvenni az adatokat. A Kormány feladatává tette az elsődleges és származtatott adatok meghatározását.

Az eljárási rend kialakítására adatkapcsolat-szolgáltatási szabályzat elkészítését, és az egyes nyilvántartók közötti együttműködés biztosítására adatkapcsolat-szolgáltatási megállapodás megkötését írta elő.

A terület felügyeletével külön szervezet bízott meg, az egységes címkezelés biztosítására pedig központi címregisztert rendelt. A törvény legtöbb rendelkezése 2015. július 1-jétől lépett hatályba és a szolgáltatók türelmi időt kaptak, legkésőbb az e törvény hatálybalépését követő 30. hónap első napjáig (2018. január 1.) voltak kötelesek megfelelni az előírásoknak.

A törvény további elvárása volt, hogy a kifejlesztett e-ügyintézési rendszerek és kapcsolódó szakrendszerek összekapcsolhatók legyenek, képesek legyenek az egymással való kommunikációra, az átjárhatóság biztosítására, hiszen csak így van értelme az e-ügyintézésnek, csak így gyorsítható a folyamat, elkerülve a papíralapú, hagyományos és az elektronikus eljárás párhuzamosságát és a felesleges időráfordítást.

2017. január 1-jétől az interoperabilitás szabályai is bekerültek az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvénybe (a továbbiakban: Eüsztv.). Ez az együttműködés szervezeti, technikai és szemantikai egyaránt, hiszen tulajdonképpen az egyes szervek közötti elektronikus adattovábbítás által a rendszerek kommunikálnak, értelmezik az egymástól kapott adatokat és a szervek között is szorosabb együttműködés és hatékonyabb munkavégzés valósul meg. A törvény a kapcsolattartás módját is korlátozza: a biztonságos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségre történő kézbesítés útján, vagy az iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás igénybevételével történhet.

A fent említett változások tükrében megállapítható, hogy az interoperabilitás jogi oldala és a jogszabályokban lefektetett alapfogalmak révén a szemantikai része is kellően szabályozott. „Az összerendelési nyilvántartás kialakítása már az interoperabilitás eljárási, szemantikai és technikai végrehajtását hozza gyakorlati közelségbe.”²¹ Már csak a gyakorlati megvalósítás várat magára.

3. AZ INTEROPERABILITÁS MEGVALÓSULÁSA A GYAKORLATBAN

Ha az e-közigazgatás jelenlegi helyzetét vizsgáljuk, kettősséget érzek. Egyrészt pár évvel ezelőtt még olyan problémákkal álltunk szemben, hogy központi intézkedéseket hiányoltunk, szigetszerű alkalmazások jellemezték a területet, nem voltak egységes, szabványos megoldások. Ezekben – bár még nem tökéletes a kép, nem valósult meg minden

²¹ SIMON–BUDAI (2015): i. m. 63.

kezdeményezés – nagy előrelépést tettünk. Létrejöttek a jogi szabályozásban a SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök, (az Eüsztv-ben nevesített központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások) amelyek lassan a gyakorlatban is testet öltenek. Elindultunk az egyablakos ügyintézés irányába, amelyhez segítséget nyújtott a szervezeti integráció is. A helyi önkormányzati alrendszerben az alkalmazásslolgáltatás (önkormányzati ASP) segíti az egységesítést. Remélhetőleg a rendelkezésre bocsátott modulok, szakrendszerek és a jogalkotói, politikai szándék tényleg a szabványosításra, az önkormányzati munka hatékonyságának és színvonalának növelésére törekszik, nem pedig egy nagyobb fokú kontroll kialakítására.

Értékelendő, hogy megváltozott az e-közigazgatási fejlesztések iránya, már nem a hatósági ügyintézésre korlátozódik az elektronikus út, kapcsolatot teremtünk az igazságszolgáltatással és a magánszférával is. Kiterjesztjük a szabályokat a közszolgáltatókra is. Az e-közigazgatás építőkövei vagy mozaikdarabjai (SZEÜSZ) – bár még dögögnék, nem mindenhol illeszkednek, vagy éppen hiányoznak – flexibilisek, képesek az ügyfelek igényeire igazodni.

A kettősség mégis azért van bennem, mert e nagyfokú fejlődés ellenére még mindig azt kell mondanunk, hogy óriási a lemaradás a többi EU-s országhoz²² képest, hiszen például a stratégiaalkotás terén az EU már az 1990-es évektől konkrét intézkedéseket tett a fejlesztések érdekében, míg nálunk az első kezdeményezések csak a 2000-es évek elején kezdődtek²³. Az EU által szabott határidőket (például eEurope 2005, CLPBS ajánlás) sem sikerült tartanunk. Az integrált, interoperabilis rendszerek, szolgáltatások ötlete jó, de ne felejtjük el, hogy vannak olyan országok, amelyek ezeket már évek óta alkalmazzák.

Amikor a kormányablakban tényleg megoldást találunk egy élethelyzetre és – bár ugyanahhoz a szervhez tartoznak – nem irányítanak minket öt különböző igazolásért öt különböző helyre, nem kell visszamennünk a befizetett csekkel, hogy aztán szintén napokat várjunk a nyilvántartásból azonnal lekérdezhető adataink hivatalos igazolására, az interoperabilitás onnantól létezik már nem csak elméleti szinten.

²² Például Ausztria – 2004 – eGovernment Gesetz, keretrendszer – ELAK (Elektronischer Akt). Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at; Egyesült Királyság – 2000 – Electronic Communication Act, 2013 – End User Device Strategy, interoperability standards. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Ausztriában az EU-s célkitűzésekkel és programokkal összhangban az eGovernment fejlesztések az interoperabilitás követelményét figyelembe véve zajlottak. Bár itt a szövetségi állam, tartományok és önkormányzatok közötti együttműködés biztosítása is nehézséget okozott, külön munkacsoport foglalkozott a kérdéssel és együttműködési módszertant dolgoztak ki.: REICHTÄDTER, Peter (2008): *eGovernment Architecture and Interoperability Approach in Austria*. Elérhető: <http://reference.e-government.gv.at/>, <https://joinup.ec.europa.eu/document/e-government-architecture-and-interoperability-approach-austria-peter-reichstadter> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)

²³ Sajnos már ebben is látszik a lemaradás, hiszen például Észtországban már 1998-ban kormányzati szinten fogadtak el információs társadalmi stratégiát. Az e-kormányzati szolgáltatások kiépítése az X-Road projekt (www.x-road.eu) keretében zajlott és egységes interfészek alkalmazását biztosította a különféle adatbázisokhoz.: SIMON Tünde (2015): Az eszt információs társadalom és oktatási rendszere. *Információs Társadalom*, 15. évf. 3. sz. 105–106.

Erre jelenthet megoldást a 2018-ra ígért Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz,²⁴ amely a tényleges egyablakos ügyintézés technikai oldalát hivatott megvalósítani a kormányzati szakrendszerek közötti logikai kapcsolat megteremtésével és az automatikus információátadással.²⁵

A Személyre Szabott E-ügyintézési Felület²⁶ a front office oldalon teremti meg az „egy” ablakot. Emellett pedig az adatok tárolása is egy helyen történik: Kormányzati Adatközpont jött létre. A felhőszolgáltatás használata tekintetében a biztonság a kockázatmenedzsment és megfelelőség vizsgálatának tárgya, amelyek a közigazgatásban elsősorban a jogszabályokban testesülnek meg.²⁷

4. E-KÖZIGAZGATÁS – MÉG A JÖVŐ? AVAGY A KONKLÚZIO

Vannak olyan statisztikák, ahol szinte az utolsó helyen állunk.²⁸ Az EU felmérése szerint Magyarország az e-köszolgáltatások terén a 4. legrosszabban teljesítő tagállam, messze elmaradva az EU-s átlagtól.²⁹ A felhasználóközpontú e-gov indikátor tekintetében utolsó előttiek vagyunk, a transzparencia e-gov indikátornál hátulról a 3. helyezést értük el.³⁰

Az e-közigazgatást gátló tényezők mellett ennek egyik oka, hogy a változás túl későn indult el. A fejlesztések szinte 100%-osan EU-s forrásokból valósulnak meg, amelyek csak a szinten tartásra elegendők.

Szintén ilyen gátat képvisel, hogy 4-5 évente mintegy újítunk a szabályozáson és az ellenkező irányba indulunk. A jogi szabályozás kiépítését nem előzte meg igényfelmérés, az előző időszak tapasztalatainak felmérése, hatásvizsgálatok készítése, a nemzetközi legjobb gyakorlatok tanulmányozása. Nem hagyunk kifutási időt sem az egyes fejlesztések elterjesztésére. Emiatt szinte mindig a nulláról indulunk, kísérletezünk.

²⁴ Olyan fizikai és logikai réteg, amely adatforgalmat biztosít az egyes szakrendszerek, adatbázisok között, ezzel megalapozva az elektronikus ügyintézés biztosító szervek közötti szabványos kapcsolatot. Az állami szervek informatikai fejlesztéseinek koordinációjáról szóló 228/2016. (VII. 29.) Korm.rendelet 1. § 4. pontja. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600228.KOR×hift=ffffff4&txtreferrer=00000001.TXT (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

²⁵ Kovács A. Tamás (2017): Egy univerzális azonosító bevezetésének lehetősége – az 1996. évi XX. törvény 20. évi és a lehetséges folytatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 68.

²⁶ SZÜF – Magyarország.hu. Elérhető: ekozig.mo.hu vagy www.web-lak.hu

²⁷ RACSKÓ Péter (2014): *A felhő alapú számítástechnika biztonsági kérdései a közigazgatásban*. Budapest, NKE. 8.

²⁸ *Digital Single Market – Hungary*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/hungary#egovernment>; *eGovernment Benchmark* (2016). Elérhető: www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/egovernment_benchmark_2016.pdf; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-factsheets-egovernment-benchmark-report-2016> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 17.)

²⁹ *Digital Single Market – Hungary*. Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44311; Például 2016-ban a personalizáció (rendszer vagy közigazgatási szerv által ismert adatok űrlapba való automatikus betöltése) terén az EU-s átlaghoz (49%) képest mi csak 19%-ot értünk el.

³⁰ *Digital Single Market*. European Commission. Elérhető: <http://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries/> (Letöltés dátuma: 2014. 12.09.)

Az informatika egy olyan terület, amely csak eszközül szolgál a hatékonyság eléréséhez, ezért nem a technikai részekre kell koncentrálni (természetesen bizonyos kérdések, például adatvédelem, információbiztonság terén elhanyagolhatatlan), hanem magát a támogatandó területet kell megfelelő mélységben szabályozni. A támogatandó terület jelenti ebben az esetben magát a közigazgatás szervezetét, a szervek egymás közötti kommunikációját, a szervek belüli munkamegosztást, az egyes közigazgatási tevékenységeket. Először ezeket az elemeket kell rendbe tenni, hogy megfelelően működjenek, csak ezt követően lehet az informatikai támogatás jogi hátterét is kidolgozni.

Maga a kormányzat is elismeri, hogy „*az ügyfélközpontú szemlélet hangoztatása gyakran csak hívószónak maradt meg, de a jogi szabályozásban tett előrelépések ellenére (például a Ket. előírja, hogy az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely más hatóság nyilvántartásában fellelhető) érdemi előrelépés általánosságban nem történt*”.³¹

Az elmúlt időszakban nagyon sok változás zajlott a közigazgatásban, ahogy erre a cikkben is utaltam. Ezek a változások talán segítenek végre a közigazgatás és az e-közigazgatás alapjait is lefektetni hosszú távra, amelyre építkezni lehet.

Már 2008-ban egy másik munka is megfogalmazta azt az elvárást, amely talán az elkövetkező pár évben végre megvalósul: „*nem egy teljesen új terminológiai rendszer felépítésére van szükség, hanem a meglévő, már létező közigazgatási és információtechnológiai terminológiai rendszert kell egy olyan elektronikus informatikai rendszerbe beépíteni, amelyen keresztül az ügyintézők és ügyfelek többszintű kommunikációja megvalósítható*”.³²

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia szerint 2020-ra minden ügyünket elektronikusan fogjuk intézni és a garantált sávsebesség 30 Mbps lesz, de a háztartások minimum 50%-a rendelkezik majd 100 Mbps hozzáféréssel. Emellett a stratégia azt ígéri, hogy 2020-ra az adatbázisok szintjén is megvalósulhat a teljes interoperabilitás és papírintes lesz a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a.³³

A jelenlegi szabályozás elemei jók. Egyrészt szükség van bizonyos fokú centralizálásra, amely az e-közigazgatás terén már több ponton megmutatkozik,³⁴ másrészt jó irány az egyes funkciók, szolgáltatások piacra bocsátása az ügyfelek minél hatékonyabb és teljesebb körű kiszolgálása érdekében. Az e-ügyintézés mind az általánosság tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel. Nem szabad viszont elfeledkeznünk a visszacsatolás,

³¹ *E-közigazgatási keretrendszer koncepció* (2015). Belügyminisztérium. Elérhető: www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_keretrendszer_koncepc%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)

³² MAJZIKNÉ BAUSZ Ágota (2008): *Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon*. Magyar Terminológia 1. 60.

³³ *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. 81. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)

³⁴ NTG, kijelölt SZEÜSZ szolgáltatók, KEÜSZ-ök, technikai interoperabilitás terén az önkormányzati ASP és a törvényi szintű szabályozás, a szervezeti interoperabilitásra példa a kormányhivatalok és kormányablakok integrált kiépítése, a feladatok koncentrációja.

elégedettségmérés fontosságáról mind front, mind back office oldalon. Ahogy a Magyary Program³⁵ is egy, az adott viszonyokhoz alkalmazkodó, általános, a közigazgatás egészére vonatkozó fejlesztési program, úgy az e-közigazgatásban is egy hasonló gördülő tervezést kell megvalósítani, amely időről időre felméri az aktuális helyzetet, levonja a következtetéseket és az elvárásokhoz, problémákhoz igazítja az elkövetkező intézkedéseket.

A fejlesztések elkezdődtek, az államigazgatás területi szintjének szervezeti integrációja maga után vonja az egyes ágazati rendszerek közötti átjárhatóság megteremtésének igényét, az önkormányzati igazgatási alrendszerben pedig az ASP szintén ezt az egységesítést, szabványosítást célozza. A folyamat tehát kezdetét vette, várjuk a folytatást.

Én elsősorban az e-közigazgatással, e-ügyintézésel kapcsolatos igények vizsgálata során a jogi, igazgatási oldalra koncentráltam, de természetesen informatikai oldalról is lehetne vizsgálni a kérdést, ami felveti a hálózatok fejlesztésének igényét, a nagyobb sáv szélességet, tudásközpontok kiépítését, a hatóságok közötti kommunikáció során az interoperabilitás fokozását.

Az elektronikus ügymenet köz- és magánszférában való megállíthatatlan terjedése szintén indokolja, hogy egységes keretet teremtsünk neki, függetlenül az e-kapcsolattartás szereplőitől (közigazgatási szerv, bíróság, közüzemi szolgáltató). Az elkövetkező évek kihívásai a határokon átnyúló digitális infrastruktúra kiépítése és fenntartása, az e-közbeszerzés térhódítása, szerződéses nyilvántartások használatának támogatása. Az EU célkitűzése, hogy 2018-ra a vállalkozások az EU-ban bárhol elektronikus úton indulhassanak a közbeszerzési tendereken, és 2019-re az e-számlázást EU-szerte elfogadják a közigazgatások. Az e-azonosítás terén a Bizottság további intézkedéseket tervez a határokon és ágazatokon átnyúló alkalmazás felgyorsítása érdekében.

Az elkövetkező öt évben remélhetőleg óriási változásoknak lehetünk tanúi, azonban az indulás, a fejlesztések összezsírozódása, gyakorlati igényekhez igazodása, az újjal, ismeretlennel szembeni ellenállás felszámolása nem lesz zökkenőmentes.

³⁵ Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (12.0). Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BUDAI Balázs Benjámin (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono, Online Támpo Speciál*.
2. FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz.
3. GYERGYÁK Ferenc – GYÖRKÖS Roland István – SZABÓ Szilvia – TÓTH Gábor (2017): Kerekasztal-beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 57–61.
4. KOVÁCS A. Tamás (2017): Egy univerzális azonosító bevezetésének lehetősége – az 1996. évi XX. törvény 20 éve és a lehetséges folytatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 66–70.
5. LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 233–246.
6. MAJÓ Zoltán (2006): Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk? *Információs Társadalom*, 6. évf. 1. sz. 30–39.
7. MAJZIKNÉ BAUSZ Ágota (2008): *Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon*. Magyar Terminológia 1.
8. NEMESLAKI András – SASVÁRI Péter (2015): A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz.
9. RACSKÓ Péter (2014): *A felhő alapú számítástechnika biztonsági kérdései a közigazgatásban*. Budapest, NKE.
10. REICHSTÄDTER, Peter (2008): *eGovernment Architecture and Interoperability Approach in Austria*. Elérhető: <https://joinup.ec.europa.eu/document/egovernment-architecture-and-interoperability-approach-austria-peter-reichstadter> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)
11. SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 69–78.
12. SIMON Barbara – BUDAI Balázs (2015): *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, NKE.
13. SIMON Tünde (2015): Az észt információs társadalom és oktatási rendszere. *Információs Társadalom*, 15. évf. 3. sz. 102–119.
14. SZITTNER Károly (2007): Az önkormányzatok és az interoperabilitás. *Jegyző és Közigazgatás*, 9. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-es-az-interoperabilitas-20076/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Internetes hivatkozások:

1. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0744/COM_COM\(2010\)0744_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0744/COM_COM(2010)0744_HU.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
2. *Digitales Österreich*. Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

3. *Digital Single Market – Digital Scoreboard, Hungary*. Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44311 (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)
4. *Digital Single Market. European Commission*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-factsheets-egovernment-benchmark-report-2016> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
5. *Digital Single Market. European Commission. Digital Economy & Society*. Elérhető: <http://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries/> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
6. *eGovernment Benchmark 2016*. Elérhető: www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/egovernment_benchmark_2016.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
7. *eGovernment Gesetz, keretrendszer – ELAK (Elektronischer Akt)*. Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
8. *E-Government – Schnittstellen und Basisfunktionen*. Elérhető: <http://reference.e-government.gv.at/> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
9. *E-közigazgatási keretrendszer koncepció (2015)*. Belügyminisztérium. Elérhető: www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_keretrendszer_koncepci%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)
10. *Electronic Communication Act, 2013 – End User Device Strategy, interoperability standards*. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
11. *End user device strategy: interoperability standards*. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
12. *Európai Bizottság: Interoperability Maturity Model – IMM Guideline, Európai Bizottság, Brüsszel, 2016*. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/actions/assessing-progress-being-made-towards-interoperability_en
13. *Interoperability Solutions for public administrations, businesses and citizens*. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/solutions/imm_en (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)
14. *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (12.0)* Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
15. *Módszertani útmutató az interoperabilitás tervezésének támogatására (2008)*. COM (2010). Miniszterelnöki Hivatal
16. *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)
17. *New Interoperability Maturity Model (2017)*. Elérhető: www.europeandataportal.eu/hu/news/new-interoperability-maturity-model (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

Jogi források:

1. 2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról

2. 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról
3. 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól
4. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
5. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM (2006). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
6. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé, COM (2010). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
7. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Interoperabilitási Keret – Végrehajtási Stratégia, COM (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)
8. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról (IDABC). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0387&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)
9. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közszféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D2240&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
10. Az Európai Parlament és a Tanács 1639/2006/EK határozata a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D1639&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
12. Proposal for a Council Decision on the adoption of a multiannual programme to promote the linguistic diversity of the Community in the information society (96/C 364/07)

Dr. Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktusként dolgozik a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területe a közszolgáltatás felelősségi rendszere és az e-közigazgatás, azon belül is elsősorban a hatósági ügyintézés, annak front és back office szabályozásával foglalkozik.