

---

---

# **A stratégia-alkotástól a SZEÜSZ-ökig, elméleti alapok az e-közigazgatásban**

## **Veszprémi Bernadett\***

---

Az utóbbi évszázadban jelentősen kibővültek a közigazgatás funkciói, feladatai, amely mind szervezetére, mind személyzetére egyaránt hatást gyakorolt. Az elektronikus jelző, az új „e-” fogalmak megjelenése az állam társadalmi szerepvállalásának megváltozásával egy időre tehetők. Kérdésként merül fel, hogy az elektronikus közigazgatás és elektronikus ügyintézés fogalma mennyire illeszkedett ebbe az új helyzetbe, nyert magának önállóságot, létjogosultságot.

A New Public Management irányzat, a szolgáltató jelleg hangsúlyozása, a megváltozott hatalmi egyensúlyok rányomták bélyegüket a közigazgatás szervezetére, személyzetére és folyamataira is egyaránt, amelyben jó helyet talált magának az IKT és az elektronikus ügyintézés. A közigazgatás merevségével, a bürokratikus felépítéssel és munkaszervezéssel szemben új irányítási módszerek jelentek meg, amelyek a hatékonyságra és a munka minőségének javítására helyezték a hangsúlyt. Ebbe a rendszerbe jól beleillett az új ügyintézési forma és megközelítési mód, eszközei megoldást kínáltak az elérni kívánt célokhoz. Az e-közigazgatás révén a folyamatok egyszerűsítése, átláthatósága, a hatékonyabb feladatellátás, munkamegosztás is megvalósítható.

### **1. E-government, e-közigazgatás, e-ügyintézés**

Míg korábban a hangsúly az elektronikus kapcsolattartáson, elektronikus elérésen volt, addig ma már a konvergencia révén eszközfüggetlenség érvényesül, szinte bármely feladat, tevékenység bármely eszközön elvégezhető, ezáltal értelmét veszítette az „e-”, „m-” elkülönítés, vagy akár a közigazgatás és e-közigazgatás fogalmának megkülönböztetése. Ha mégis különbséget szeretnék tenni a két fogalom között az ügyféli igények kielégítését és a szervezet átalakult feladatellátását, az ügyviteli folyamatok optimalizálását emelném ki.

Pár évvel ezelőtt az e-közigazgatás egy informatikai fogalmat takart, irányvonalat képviselt. Ma már a közigazgatás fejlődésének egy állomásaként értelmezhetjük, elméleti szempontból létjogosultságot nyert.

---

\* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Közigazgatási Jogi Tanszék.

Jogsabályi definícióval nem találkozhatunk, ahogy a közigazgatás maga sem azonosítható egy fogalommal, számtalan meghatározás létezik.<sup>1</sup> Az e-közigazgatás álláspontom szerint ennek megfelelően csak az államigazgatás (Kormány irányítása alatt álló központi, területi végrehajtó szervek) és az önkormányzati igazgatás szereplőit, infokommunikációs technológiáit és eljárásait foglalja magában (illetve természetesen az autonóm jogállású szervek is ide sorolandók).

Ha az e-kormányzat fogalmának időbeli változását nézzük, néhány éve még technológiai fejlesztésként kezeltük, mára „kulturális kérdéssé, ügyfélközpontú megközelítési móddá”<sup>2</sup> változott. Az OECD országok belátták, hogy az e-kormányzat túlmutat a különböző információk és szolgáltatások online elérhetővé tételén és a közigazgatási szervezet, eljárás és kultúra átalakításának erőteljes eszközeként is használható a hatékonyság, ügyfélbarát jelleg és átláthatóság növelése érdekében. Az e-government az állam és állampolgár közötti bizalom kiépítéséhez is segítséget nyújt.<sup>3</sup> Az IKT képes mindezt lehetővé tenni, de csupán eszközül szolgál az eredményesség eléréséhez.<sup>4</sup> A nemzetközi fogalom-meghatározások elsősorban a technológiai és szolgáltatásnyújtási oldalra fókuszálnak és közelítik meg a kérdést.<sup>5</sup>

Az e-kormányzat leegyszerűsítve (kifejezetten még a fejlődés kezdeti szakaszára jellemző felfogásban): „a kormányzati információk és szolgáltatások online módon történő eljuttatása Interneten vagy más digitális médian keresztül”. Ez a fogalom elsősorban az infokommunikációs technológiák használatára fókuszál, nem jelent tényleges változást a közigazgatási folyamatokban. Ha a folyamatok racionalizálására, reformjára koncentrálunk, helyesebb ezt a fogalmat használnunk: „a közsféra valamennyi külső és belső kapcsolatrendszerének gyökeres, tudásalapú átalakítása és racionalizálása, valamint szolgáltató jellegű újjászervezése – az információs kommunikációs technológiai alkalmazások közüzemszerű használata révén.”

Az információs társadalomban, a megváltozott technológiai viszonyok és kommunikációs szokások között maga a közigazgatás is alapértelmezettként használja az IKT eszközöket és ezen technológiai alapokra épül fel maga a kormányzás is. Vannak, akik vagy a fogalmak elválasztásának szükségességét (Csáki-Hatalovics Gyula, Czékmann Zsolt) vagy az e-közigazgatás önállóságának megkérdőjelezését (Ancsin László) hangsúlyozzák.

Álláspontom szerint az elektronikus közigazgatás nem egyenlő az egyes munkafolyamatok automatizálásával, az emberi munkaerő géppel való felcserélésével. ... Front (ügyféli) és back office (hatósági) oldalról is értelmezhető a

<sup>1</sup> BERNTZEN, Lasse – OLSEN, Morten Goodwin: Benchmarking e-Government – A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies, icds, Third International Conference on Digital Society, 2009, 77 – 82., BUDAI Balázs Benjámin: A közigazgatás és az elektronikus közigazgatási fejlesztések hatékonyságának mérése napjainkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/5. 13-29.

<sup>2</sup> MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László: Közigazgatás az Internet korában – az ekormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 2004/2. [http://www.infonia.hu/digitalis\\_folyoirat/2004\\_2/2004\\_2.pdf](http://www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf) 5.p. (2020.10.01.)

<sup>3</sup> [www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf](http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf) (2020.10.01.)

<sup>4</sup> BOGÓNÉ Jehoda Rozália: Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról. *Jegyző és Közigazgatás*, 2006/6. <https://jegyzo.hu/az-oecd-velemeny-e-a-magyar-e-kormanyzatról2006/> (2020.10.01.)

<sup>5</sup> SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 71.

fogalom, azaz az ügyfél és a hivatal részére is új típusú közszolgáltatások nyújtását, vagy legalábbis az eddigi szolgáltatások új módszerekkel való elérését jelenti. Back office, azaz hivatali oldalról az állam központosított döntéseivel képes alárendelt szerveit az átállásra „rákényszeríteni”, anyagi ösztönzőkkel, támogatásokkal a fejlődést, a technikai infrastruktúra kiépítését elősegíteni.

Az elektronikus közigazgatás tágabb értelemben a közigazgatás szervezetének elektronizálását, az ügyintézés hagyományos formáról elektronikusra való átváltását, az egyes közigazgatási szolgáltatások online elérését, elektronikus nyilvántartásokat, ügykezelő rendszereket jelenti. Az egyes ágazatokban használt rendszerek és nyilvántartások már – szakigazgatás lévén – a különös rész témaköreit képezik. Ebben az értelemben az elektronikus közigazgatásba beletartozik valamennyi szakigazgatási terület, ahol valamely közigazgatási tevékenység elektronikusan zajlik (pl. kórházi nyilvántartások, munkavállalók regisztrációja, hatóság-bíróság elektronikus kommunikációja, közigazgatási szervek közbeszerzési folyamata).<sup>6</sup>

## 2. Stratégia-alkotás az elektronikus közigazgatás területén

Az informatika csak eszközül szolgál a hatékonyság eléréséhez, ezért nem az eszközökre, a technikai részekre kell koncentrálni, hanem magát a támogatandó területet kell megfelelő mélységben szabályozni. Ebben az esetben ez magát a közigazgatás szervezetét, a szervek egymás közötti kommunikációját, a szervek belüli munkamegosztást, az egyes közigazgatási tevékenységeket jelenti. Először ezen elemek megfelelő működésére kell koncentrálni, csak ezt követően lehet az informatikai támogatás jogi háttérét is kidolgozni.

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

Valamely új technológia, munkaszervezési módszer vagy éppen szolgáltatás bevezetése jelentős ellenállásba ütközhet, amely feloldására pszichológiai, jogi, pénzügyi eszközöket használhatunk.<sup>8</sup> Ezek pozitív és negatív „ösztönzők” is lehetnek. Pozitív, amikor az új módszer alkalmazásához elismerés társul, amely arra készíti az alkalmazót, hogy kipróbálja azt, vagy jutalom, ha elsajátítja az új ismereteket. Pszichológiai vonalat képvisel a meggyőzés, a megfelelő tájékoztatás, ismeretbővítés, a szükséges előképzettség megszerzésének támogatása is. Ugyanilyen pszichológiai (negatív) ösztönző a kötelezettségként történő megjelenés

<sup>6</sup> VESZPRÉMI Bernadett: A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire. Debrecen, Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 14.

<sup>7</sup> E-közigazgatási keretrendszer koncepció. Belügyminisztérium, 2015. 4.29.  
[http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/Ek%C3%B6zigzagat%C3%A1si\\_keretrendszer\\_koncepti%C3%B3.pdf](http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/Ek%C3%B6zigzagat%C3%A1si_keretrendszer_koncepti%C3%B3.pdf) (2020.10.01.)

<sup>8</sup> Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett: *Az e-közigazgatás fejlesztésének uniós forrásai*. In: 5. Báthory-Brassai Konferencia, Budapest, 2014.

is pl. képzéseken való részvétel, informatikai rendszerek kötelező bevezetése és alkalmazása.

Valamely terület hatályos szabályozásának kialakítását mindig megelőzi a tervezés. Ez így van az e-közigazgatással is. A stratégia-alkotás a tervezést jelenti, egy-egy területen a jövőkép felvázolását, majd pedig jogi eszközök formájában intézkedések, felelősök megjelölését.

A stratégia-alkotásban három nagy korszak különíthető el (remény, tervezés, realitás-kijózanodás időszaka), amelyekhez számtalan stratégiai dokumentum kapcsolódik. Míg a tervezés időszakában a szélessáv általánossá tétele és a tartalomfejlesztés emelhető ki, addig a realitás időszakát már a következő hívószavak jellemezték: az egységes digitalizált piac, az interoperabilitás, a határokon átvívelő e-közszolgáltatások, a technológiasemlegesség, a platformfüggetlenség elve és a fokozottabb közigazgatási együttműködés.

Az e-közigazgatás fogalma már az 1990-es években megjelent és elkezdődött a stratégia-alkotás az egyes országokban a bevezetés ütemezésére. A „tervezés időszakában” az *eEurope akciótervek* emelhetők ki. Az eEurope 2002 célja az Internet-elérés és az infokommunikációs vívmányok lakosság számára való hozzáférhetővé tétele. Az eEurope 2005 Akcióterv az eEurope 2002-höz képest már a szélessáv általánossá tételére, a tartalom-fejlesztésre koncentrált. Az Akcióterv két egymást erősítő akciócsoporton alapul. A célokhoz rendelt eszközei a szabályozás és a legjobb gyakorlatok, tapasztalatok terjesztése, megosztása, a szabályozási eszközök hatásvizsgálata, visszacsatolás, benchmarking módszerek alkalmazása, a szabályozás eredményeinek összehasonlító elemzése és a már működő szabályozások átfogó koordinálása.

Az *Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért program* (i2010 stratégia) a szélessávú Internet kiterjesztését és az on-line szolgáltatások széleskörű bevezetését tűzte ki célul, például az e-business, e-kormányzat, e-learning, e-health vagy az e-aláírás terén. Az i2010 az eEurope 2005 utódjának, folytatásának is tekinthető, de eltérő célkitűzései miatt már egyértelműen nem az eEurope programcsalád része. Prioritásai között szerepelt egy Egységes Európai Információs Tér létrehozása.

A jelenlegi időszakot az európai digitális menetrend, a Granada stratégia, az európai digitális egységes piaci stratégia, a tallini nyilatkozat és az uniós e-kormányzati cselekvési terv határozza meg. Az Európa 2020-hoz kapcsolódóan az *európai digitális menetrend* kiemelt célkitűzésként jelent meg. Az e-kormányzat tekintetében megfogalmazta a technológiasemlegesség és a platformfüggetlenség elvét, a fokozottabb közigazgatási együttműködés követelményét és ehhez kapcsolódóan a határokon átnyúló e-közszolgáltatások kifejlesztésének szükségességét. A *granadai* (információs társadalomért felelős) miniszteri *nyilatkozat* a digitális felhasználói jogok, az egységes digitális piac, az IKT szektor versenyképességének erősítése, a digitális menetrend nemzetközi dimenziói és a digitális közszolgáltatások tekintetében fogalmazott meg célokat. Az *európai digitális egységes piaci stratégia* egy összekapcsolt, digitalizált egységes piac létrehozását célozta, különösen a közös európai adatvédelmi szabályokra vonatkozó tárgyalások lezárásával, a távközlési reform ambíciózusabbá tételével, a szerzői jogra vonatkozó

szabályok korszerűsítésével és az online és digitális vásárlásokra vonatkozó fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítésével és egyszerűsítésével. Az e-közigazgatást érintő intézkedései új e-kormányzási cselekvési terv kidolgozása, a „csakis egyszer” (once only – egyszeri adatbekérés) elv hatókörének EU-n belüli kiterjesztése, ezért erre irányuló kísérleti projekt indítása és a cégnyilvántartások összekapcsolása. A 2017-ben elfogadott *tallini* (e-kormányzati szakpolitikáért felelős) miniszteri *nyilatkozat* hangsúlyozza, hogy a digitális átalakulás megerősítheti a kormányokba vetett bizalmat, ezért fontos, hogy átgondoljuk a közigazgatás szerepét és feladatát, lefektessük a 2020-at követő további digitalizáció és közös cselekvés alapjait. Az *uniós e-kormányzati cselekvési terv* célja, hogy a digitális egységes piacon felszámolja a meglévő digitális akadályokat és a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást.

Egy-egy stratégiát a tagállamok saját igényeikhez igazíthatnak, „személyre szabva” azt. Ezek a stratégiák jelentik a jogi szabályozás alapját, hiszen irányokat jelölnek ki, és ezen prioritások nagyban meghatározzák az unió támogatáspolitikáját is. A változások iránti igény maga után vonta a meglévő jogszabályi háttér módosítását vagy éppen az új területek jogi háttérének megteremtését, illetve a terület irányításában résztvevők körének meghatározását, és az egyes célcsoportok bevonására, és az e-közigazgatás megvalósítására összpontosító feladatok ütemtervének kialakítását.

Az elektronikus közigazgatás bevezetése hazánkban is stratégiai tervezést igényelt. A stratégia-alkotás olyan tendenciát rajzol, amely nem a szakterület fokozatos elhalását mutatja, hanem fejlődési irányokat keres, eszközöket biztosít, felelősöket nevez meg és kitörést jelenthet a tervezési szakaszból. Az előzmények nélküli elektronikus ügyintézés minden országban új szabályozást, új jogintézmények megjelenését, stratégiák megalkotásának szükségességét igényelte. Az ötletelés már a 90-es évektől (sőt elméleti szinten még hamarabb) elkezdődött, de a legelső próbálkozások az 1970-es évek elejéből valók. Ezek sajnos kormányzati szinten nem találtak meghallgatásra. Később elektronikus rendszerek, webes alkalmazások kifejlesztésére, a jogi háttér megteremtésére, a régebbi jogintézmények, eljárások lecserélésére, aktualizálására került sor. A jogalkotás azonban lelassult, nem tudta követni sem az új informatikai vívmányokat, sem a stratégiai célkitűzéseket. Lassan két évtizedes múltra tekint vissza az egyértelműen a civil és magánszféra elektronizálására irányuló törekvés. Hangsúlyozni kell, hogy kezdeményezések már ezt megelőzően is voltak, de jogi kötelező erővel csak 2003-ban ruházták fel. A kezdeti sikertelenségek háttérében a megfelelő társadalmi igények felmérésének hiánya is szerepet kapott, hiszen hiába a stratégiai tervezés, ha az nem találkozik a ténylegesen felmerülő problémákkal és megoldási alternatívákkal, gyakorlati tapasztalatokkal.<sup>9</sup>

A stratégia-alkotás mellett más tényezők is hatással lehetnek a megvalósulásra (bizalmi tőke, kormányzati hatáskör, környezet), amelyek különböző e-közigazgatási forgatókönyveket eredményezhetnek.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 41-43.

<sup>10</sup> MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László: Közigazgatás az Internet korában – az ekormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 2004/2. 7.

A jelenlegi stratégiánk a *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS)*. A 2014-2020-as uniós tervezési távhoz és az Európa 2020-hoz igazodva terveket, intézkedéseket sorol fel a digitális állam, gazdaság, infrastruktúra, kompetenciák, és horizontálisan az e-befogadás, biztonság és K+F+I terén. A közigazgatásban az államigazgatási belső folyamatok és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai rendszerek biztosítását, a közigazgatási belső folyamatok informatizálását, a közigazgatási reform IKT támogatását, a háttérfejlesztések összehangolását, az interoperabilitáshoz és e-hitelesítéshez kapcsolódó jogszabályi háttér kiépítését, az e-azonosítás korszerűsítését, adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítését, magas szintű és korszerű lakossági és vállalati e-szolgáltatások bevezetését, az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tételét célozta.<sup>11</sup>

A *Digitális Nemzet Fejlesztési Program* 2018-ra előirányozta Magyarország teljes területén a 30 Mbps sávzélességű internetelés biztosítását, 2020-ra a vállalkozások számára nyújtandó közigazgatási szolgáltatások teljes körű elektronizálását tűzte ki célul.<sup>12</sup>

A *Digitális Jólét 2.0-ban* a digitális (e-) közigazgatás területén egy, a digitális közigazgatás-kutatás és fejlesztés, valamint felügyelet egységes és integrált intézményrendszerének kialakítása, felnőttképzési program indításának szükségessége a digitális ügyintézési kompetencia fejlesztése érdekében és a digitális közigazgatási szolgáltatások ismertségének megteremtése érdekében országos kampány indítása jelent meg átfogó célként.<sup>13</sup>

A legújabb, NIS-t felváltó keretstratégiánk a *Nemzeti Digitalizációs Stratégia*, amelynek bár pillérei megegyeznek a NIS-ben foglaltakkal, ellenben már az EU-s átlag meghaladása és a tíz élenjáró uniós gazdaság közé kerülés jelenik meg célkitűzésként. Mérhető célokat fogalmaz meg:

- A gigabites kapcsolatra képes hálózattal lefedett háztartások aránya érje el a 95 százalékot.
- A digitális készséggel nem rendelkezők aránya a 16-74 éves korosztályokban csökkenjen 2 százalékpont alá.
- Az integrált (digitalizált) vállalati folyamatokkal (lényegében ERP szoftvert használó) vállalkozások aránya haladja meg a 30 százalékot.
- Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak (az űrlapokat interneten benyújtók) aránya érje el a 90 százalékot.

---

[http://www.infonia.hu/digitalis\\_folyoirat/2004\\_2/2004\\_2.pdf](http://www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf) (2020.10.01.)

<sup>11</sup> <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikacios%20Strategia%202014-2020.pdf> (2020.10.10.)

<sup>12</sup> A Digitális Nemzet Fejlesztési Programról szóló 1162/2014. (III.25.) Kormány határozat.

<sup>13</sup> Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII.29.) Korm.határozat, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII.19.) Korm.határozat.

### 3. Az elektronikus ügyintézés jogi hátterének változásai a közigazgatási hatósági eljárásban

2005. november 1-jéig a közigazgatási hatósági eljárás (vagy akkoriban az államigazgatási eljárás) általános szabályait az Áe.<sup>14</sup> tartalmazta. A törvény a szóbeli és írásbeli kapcsolattartást ismerte. Csak 2001-ben jelent meg a törvényben az elektronikus dokumentumra utalás négy helyen (pl. mint bizonyítási eszköz), azonban az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozóan továbbra sem tartalmazott részletes szabályokat.

A Ket.<sup>15</sup> hatályba lépésével az ügyfél alapvető joga lett az elektronikus ügyintézés, ezzel egy „lavina” indult el. Kész helyzet elé állította a hatóságokat. A törvény lehetővé tette, hogy az ügyfél egyes eljárási cselekményeit elektronikus úton gyakorolhassa, és megengedte a hatósági döntés elektronikus közlését is. Az elektronikus ügyintézés csak törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet zárhatta ki. A helyi önkormányzatok többsége anyagi vagy technikai okok miatt még nem volt felkészülve ezen ügyintézési módra, ezért valamennyi hatósági ügyekben éltek a kizárási lehetőséggel.

2009-ben irányváltás történt. A jogalkotó az elektronikus ügyintézés központosítását tűzte ki célul az addigi ágazati fejlesztéseket, egyedi megoldásokat felszámolva. Az Ekszt.<sup>16</sup> hatályba lépésével a központi rendszer lett az elektronikus kapcsolattartás egyetlen csatornája. A törvény megalkotásának hátterében az az elképzelés állt, hogy a központi rendszer kínálta szolgáltatáscsomag már nemcsak a hatósági feladatok támogatására vált alkalmassá, hanem képes lett valamennyi közszolgáltatáshoz technológiai hátteret biztosítani.<sup>17</sup>

A 2011-es év ismét változást hozott az elektronikus ügyintézésben. Az e-közszolgáltatások menedzselését illetően két modell közül választhattunk, amely alapvetően meghatározza a fejlesztések irányát és a jogi szabályozást is. Míg az Ekszt. a centralizált megoldások mellett tette le voksát, addig a 2011-es Ket. módosítás megszüntette azt és áttért a decentralizált modellre.<sup>18</sup> A jogalkotó már nem az elérési útra, hanem a hatósági eljárás szabályozására és az ügyfelek által elérhető szolgáltatások tartalmára koncentrált. A korábbi monopolisztikus helyzetet teremtő megoldás helyett egy egyszerűbb és kompatibilitásra, együttműködésre

<sup>14</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

<sup>15</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény.

<sup>16</sup> Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény.

<sup>17</sup> [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A\\_jogsabalyi\\_keretek\\_osszefoglalasa\\_E-kozig\\_projektek.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogsabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf) (2018.05.02.)

<sup>18</sup> A decentralizált modellt (Olaszország, Portugália, Egyesült Királyság) a központi felügyelet és egy meghatározott szervei körtől igénybe vehető szolgáltatások jellemzik. Ennek előnye a szabványosítás, az adatok egy helyen tárolása, a méretgazdaságosság. Hátránya lehet a már működő rendszerek beillesztésének problémája, ellenállás az erőforrások átstrukturálása miatt, a munkavégzés idejének növekedése, hatékonyságának csökkenése. A decentralizált modellnek két változata ismeretes: a két (USA) vagy több pólusú (Svédország). Az egyes intézmények egyedileg fejlesztenek, így jobban képesek reagálni az igényekre, gyorsabb a megvalósítás. Hátránya lehet az interoperabilitás hiánya, redundáns megoldásokhoz vezethet. FÜTÓ Iván: *E-kormányzati szervezeti struktúrák – Hogyan menedzselik az IKT-t a közigazgatásban?* In: Nemeslaki András (szerk.): *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*, Budapest, NKE, 2014. 177-183.

képes modulokból felépülő szolgáltatáscsomagot hozott létre.<sup>19</sup> Ezek lettek a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (a továbbiakban: SZEÜSZ), amelyek mintegy szolgáltatáskészletként<sup>20</sup>, mint a LEGO kockák<sup>21</sup> illeszkedtek egymásra. A hasonlat nagyon találó, hiszen bármelyik kockát össze tudom építeni és tetszőlegesen választhatok közülük, mégis egy egésznek a részei, amelyek kompatibilisek a többivel.<sup>22</sup>

A SZEÜSZ fogalmát nem határozza meg a törvény, ha mégis definiálni szeretnénk, olyan elektronikus szolgáltatásokat értünk alatta, amelyek működését az állam maga kívánja szabályozni, ezért tartalmát, nyújtásának feltételeit (bejelentéshez vagy engedélyhez kötve) törvény vagy kormányrendelet határozza meg. Másik megfogalmazás szerint: „*a törvényben vagy kormányrendeletben nevesített elektronikus ügyintézési szolgáltatás, azaz a hatóság által az elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében kialakított informatikai háttér, illetve az ezen kívül jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet által a hatóság vagy az ügyfél számára az elektronikus ügyintézés megvalósítása vagy használata érdekében ingyenesen vagy ellenérték fejében nyújtott, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás.*”<sup>23</sup>

A SZEÜSZ-ök a szolgáltató típusa (hatóság, piaci szereplő), a szolgáltatás igénybe vevője (ügyfél, hatóság, más hatóság ügyfelei), a szolgáltatás nyújtásának módja (kötelezően, nem kötelezően nyújtandó), az igénybevétel módja (kötelező, szabadon választható), az elérhetőség (front, back office), vagy éppen a funkcionalitás szerint (nyilvántartás, azonosítás, hitelesítés, kapcsolattartás, dokumentumkezelés, elektronikus fizetés) is csoportosíthatók.<sup>24</sup>

A SZEÜSZ-ök között vannak olyanok, amelyek piaci szolgáltatók által is nyújthatók és vannak, amelyeket az állam köteles biztosítani és ő határozza meg, mely szolgáltató nyújthatja a szolgáltatást.<sup>25</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy a Kormány által kötelezően biztosított SZEÜSZ és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás (KEÜSZ) nem fedi teljes egészében egymást. Az elsőhöz való hozzáférést az állam mindenképpen garantálja, úgymond elvárható minimumként, míg a második csak állam által kijelölt szolgáltató által érhető el.

Az e-kapcsolattartás általánossá válásával, szinte minden közigazgatási eljárásban helyet kapva, az általános eljárási szabályok szerves részévé vált. Ennek következtében meghaladottá vált az az elképzelés, hogy az e-ügyintézés szabályai a törvényben csak egy külön fejezetet képezzenek, hanem a specialitásokat az eljárás

<sup>19</sup> [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A\\_jogszabalyi\\_keretek\\_osszefoglalasa\\_E-kozig\\_projektek.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogszabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf) (2018.05.01.)

<sup>20</sup> MOLNÁR László – SASVÁRI Péter – TARPAI Zoltán Tamás: *Közigazgatási informatikai alkalmazások*, Budapest, NKE, 2016. 9.

<sup>21</sup> SÁNTHA: i.m. 74.

<sup>22</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 159-160.

<sup>23</sup> CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica*, Tomus XXXII., 2014. 139.

<sup>24</sup> MOLNÁR – SASVÁRI – TARPAI: i.m. 87.; BALOGH Zsolt György – BUDAI Balázs Benjámin: *E-önkormányzat*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 42.

<sup>25</sup> 84/2012. (IV.21.) Korm. rendelet.



minden szakaszában meg kell nevezni. Kinőtte magát a szűkebb értelemben vett közigazgatási hatósági eljárásból, ezért egy általános, a magánszférára és a közszféra egyéb elemeire is kiható törvény megalkotására volt szükség. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) megalkotásával a Ket. e-ügyintézési szabályai okafogyottá váltak, általánosabb keretben (az interoperabilitás, az azonosítás, a bizalmi szolgáltatások és az e-ügyintézés szabályai egy törvényben), a szervi hatályt is tágítva bekerültek egységesen az Eüsztv. keretébe. Egy egységes Digitális Ügyintézési Tér jött létre, megszüntetve a korábbi e-közigazgatásra vonatkozó speciális szabályozást. Az Eüsztv. megtartotta a SZEÜSZ-ökre vonatkozó szabályozást és kibővítette, differenciálta azt.<sup>26</sup>

Előrelépésnek tekinthető, hogy a jogalkotó már nemcsak a dokumentumok elektronikus elérhetőségére, illetve a papír alapú és elektronikus dokumentumok közötti átjárhatóság megteremtésére törekszik, hanem a folyamat egyes mozzanatainak elektronikus voltára is utal.

Végül meg kell említenünk az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt is, amely a kapcsolattartás formájánál már csak említést tesz az elektronikus útról és visszautal az Eüsztv. szabályozására.

Ez az előadás csak egy kis betekintést tud adni az e-közigazgatás és e-ügyintézés alapjaiba, összefoglalásként szolgál pár alapfogalom tekintetében, érzékeltetve a területen lejáratott dinamikus változásokat, az informatika és a jog ütközőpontjait és a szabályozás rugalmasságának szükségességét, de ahhoz, hogy megértsük, mi van mögötte, és tényleg át tudjunk térni erre az új megközelítési módra, ismerni kell az előzményeket, a technikai, műszaki fejlődési irányokat és a közigazgatás működését egyaránt.

Az e-ügyintézés mind az általánossá tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel, ezért egyértelmű volt – és talán korábban kellett volna meglépni – a kormányzati infokommunikációs stratégiák szükségessége és az önálló, sőt ma már komplex ágazatok közötti kormányzati irányítás biztosítása. Nem szabad viszont elfeledkeznünk a visszacsatolás, elégedettség-mérés fontosságáról mind front, mind back office oldalon. Ahogy a Magyar Program 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 stratégia-alkotást is követnie kell a helyzetelemzésnek, a gyakorlati tapasztalatok felmérésének, további intézkedések meghatározásának.

A lakosság bevonása, a közigazgatási személyzet szerepének kialakítása és erősítése az e-közigazgatásban, az informatikai célú fejlesztések, a folyamat- és szervezet-átalakítás, -megújítás, a jogszabályi háttér átformálása és hozzáalakítása az új környezethez, életviszonyokhoz stratégiai szemléletmódot követel és rövid-, közép- és hosszú távú stratégiák megalkotását igényli. A stratégiáknak viszont éppen

---

<sup>26</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 181-182.

a terület, a folyamatos fejlődés és az infokommunikációs technológiák követhetlensége következtében flexibilisnek, alkalmazkodó- és folyamatos megújulásra képesnek kell lenniük.

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 döcögnek, nem mindenhol illeszkednek, vagy éppen hiányoznak – flexibilisek, képesek az ügyfelek igényeihez igazodni. Az Eüsztv. hatásait azonban még nem tudjuk felmérni, hiszen a „kötelező” elektronikus ügyintézés még csak most kezdte meg „működését”.<sup>27</sup>

Az elkövetkező időszak egy óriási káoszt feltételez, az út rendszerhibákkal, folyamatos fejlesztésekkel, oktatásokkal van kikövezve, de – ha a fejlesztések tényleg összeérnek és beteljesítik a hozzájuk fűzött reményeket – már látszik az alagút vége és ha nem is 2020-ra, de a közeli jövőben nálunk is beköszönhet a „*poszt-információs társadalom*.”<sup>28</sup>

---

---

---

<sup>27</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 264., 265., 269.

<sup>28</sup> Z. KARVALICS László: *Az információs társadalomszemlélet hatása a közpolitikai gondolkodásra*. In: Nemeslaki András (szerk.): *E-köszolgáltatásfejlesztés: Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*, NKE, Budapest, 2014. 46.