

ÚJ TRENDK EURÓPÁBAN AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS TERÜLETÉN¹

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Az elektronikus közigazgatás (e-Government) témakörében átfogó elemzést készíteni még akkor is nagy kihívás, ha a témakört, pontosabban a vizsgálati területet – földrajzi és átvitt értelemben egyaránt – kellőképpen szűkítjük. Esetünkben rögtön, ha úgy tetszik, még a témaszűkítést megelőzően két dilemmába ütközünk. Az egyik kérdés, hogy vajon mit tekinthetünk az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományának. Szűk vagy tág értelemben használjuk ezt a kifejezést, és egyáltalán, mi az, hogy szűkebb vagy tágabb elektronikus közigazgatás? A másik probléma a vizsgálat módszere, ha úgy tetszik, az elemzés mélysége. Mint látni fogjuk, többféle módszer is létezik az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlettségének mérésére (ráadásul a legelterjedtebb módszerek éppen nemzetközi elemzések megalapozásául szolgálnak). A vizsgálatunk során ezeket alapvetően felhasználva, de elsősorban az Európai Unió elektronikus közigazgatással kapcsolatos célkitűzéseit, valamint azok megvalósulásának értékelését kívánjuk elemezni. Az elemzés során először a statisztikai adatok tükrében vetünk fel néhány gondolatot, majd igyekszünk röviden összefoglalni az EU által közreadott legfontosabb programokat, amelyek a témánk szempontjából jelentősebbek. Értelemszerűen részletes elemzést a folyamatban lévő programokkal kapcsolatban érdemes adni, erről szól a jelen tanulmány negyedik fejezete. Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül azoknak a nemzetközi szervezeteknek a publikációit, felméréseit, amelyek szintén folyamatosan figyelemmel kísérik az elektronikus közigazgatás trendjeit. Ezek közül a számunkra legfontosabbat, az OECD-t fogjuk kiemelni röviden. Végül megpróbáljuk számba venni, hogy az utóbbi néhány évben melyek azok a legújabb kihívások, amelyekkel az elektronikus közigazgatásnak szembe kell néznie.

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

A szakirodalom elemzése alapján két hipotézist állítottunk fel. Az egyik egy korábban már igazolt hipotézisünk továbbgondolása. Korábban azt állítottuk, hogy a technológiai fejlődés olyan változásokat indukál a közigazgatásban, amelyek eredményeképpen a közigazgatásra vonatkozó fogalmi struktúra megváltozik.² Most azt állítjuk – ezt kiegészítve –, hogy a folyamatos technológiai fejlődés nem csak a definíciók szintjén okoz változásokat a közigazgatásban, hanem egyfelől folyamatos változásokat generál, ráadásul olyan jelentőseket, amelyek akár strukturális átalakításokat is eredményeznek a közigazgatás minden értelmezési tartományában, a jogalkotástól egészen a háttérben folyó adminisztratív folyamatokig. A másik hipotézisünk részben az előzőből következik. E szerint a technológiai fejlődés következtében a közigazgatásban végbemenő változások a közigazgatást egyre inkább nemzetközi jellegűvé teszik és bizonyos értelemben elmoszák a nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságait. Ez a tendencia egyfelől felülről irányított, például az Európai Unió interoperabilitási törekvéseinek megfelelően, másfelől az új kihívások által generált, hiszen bizonyos jelenségekre hatékony válaszok napjainkban csak közös nemzetközi fellépéssel adhatók.

Még mielőtt továbblépnénk, szólnunk kell néhány szót az elektronikus közigazgatás kifejezés jelentéstartalmáról, pontosabban értelmezési tartományáról. Egy korábbi kutatás során azt vizsgáltuk, hogy lehet-e definiálni az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat vagy éppen az elektronikus közszolgáltatási rendszer fogalmát. Akkor arra az eredményre jutottunk, hogy tudományos mélységű vizsgálat alá vetve a közigazgatásra és az elektronikus közigazgatásra, továbbá a kormányzatra és az elektronikus kormányzatra vonatkozó nézeteket, az egyes kifejezések, szókapcsolatok tudományos értelemben jelentésváltozáson mennek át. Mindaddig, amíg a „klasszikus” értelemben vett közigazgatást vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy annak (mint gyűjtőfogalomnak) részét képezi az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatáson belül pedig a kormányzat, mint egy konkrét szervhez (a Kormányhoz) kapcsolódó tevékenység, további alrendszert képez. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzat tárgykörét vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy elsősorban az angolszász elnevezések változása és azok szükségszerű átvétele következtében a közigazgatás ebben a kontextusban más értelmet kap. Sőt, a rész és az egész relációja felcserélődik a kormányzás és a közigazgatás között. Amikor elektronikus közigazgatást említünk, akkor „csak” a klasszikus értelemben vett

2 Csáki Gy. B.: *Az elektronikus közigazgatás tartalma, és egyes gyakorlati kérdései*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 123.

közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatásról tudunk beszélni. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nem csak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, de egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.³

Azt talán relatíve könnyű meghatározni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások a közigazgatás klasszikus hármas felosztásában (szervezet – személyzet – működés) elsősorban a működés pillérében jelennek meg. Ezt tovább elemezve beszélhetünk természetesen belső és külső (divatos kifejezéssel élve back office és front office) folyamatokról, vagy éppen olyan szolgáltatásokról, amelyek nem jelentik hagyományos, hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátását (pl. elektronikus tájékoztató szolgáltatások). Nem közvetlenül az elektronikus közigazgatás által ihletett, de azzal szoros összefüggésben álló megközelítés a Kooiman által publikált elmélet.⁴ Ő szociálpolitikai szempontból közelíti meg a kérdést, és a szociálpolitikai kormányzást egyúttal az interaktív kormányzással azonosítja. A közigazgatás rendeltetése alapján kétféle működési kört azonosít, amelyből az egyik feladata elsődlegesen a problémamegoldás és az „esély-teremtés” (first-order governance), a másiké pedig az intézményi feltételek megteremtése és a „meta-közigazgatás”, azaz a közigazgatás belső igazgatási, szervezési folyamatainak ellátása (second-order governance). Ha úgy tetszik, lényegében ez a felosztás is a belső és külső viszonyokra vezethető vissza, de tartalmilag talán kifejezőbb, mint a hazai szakirodalomban elterjedt elnevezések. Azt bizonyosan kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás vizsgálata során a folyamatszabályozás kérdése megkerülhetetlen, így eljárásjogi elemzést is végezni fogunk a kutatás során. Ezt azonban elsősorban a magyar fejlődés feltérképezése során tesszük meg, a kutatás második fázisában. Már itt felmerül azonban egy következő dilemma, nevezetesen az, hogy mely eljárásjogi rendelkezések tekinthetők ún. elektronikus közigazgatási jellegűnek, és itt nem arra célok elsősorban, hogy vajon egy-egy elektronikus eljárási

3 CSÁKI i. m. 114-117.

4 KOOIMAN, J.: Social-Political Governance, Public Management. *An International Journal of Research and Theory*, Vol. 1. Iss. 1., 1999, 67.

kódexnek mely része vonható vizsgálat alá, hanem az a fő kérdés – utalva az elektronikus közigazgatás tágabb értelemben vett meghatározására –, hogy valóban kizárólag csak a hatósági eljárások szabályozása tekinthető elektronikus közigazgatási jellegűnek?

A választ máris megadjuk, bár állításunk bizonyítása még komoly kihívások elé állít bennünket, de azt mondjuk, hogy az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományába eljárásjogi szempontból minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozik, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által teljesítendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen, függetlenül a norma jogági hovatartozásától. E tekintetben a büntetőeljárás azon elemeit is idetartozónak tekintjük, amelyek például telekommunikációs eszközök igénybevételét teszik lehetővé, nem is beszélve a polgári perrendtartás (Pp.) ún. e-perre vonatkozó rendelkezéseiről.⁵ Ez utóbbi egyébiránt az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy a technológia – begyűrűzve a jogi szabályozás egyre több területére – szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteket, akár új minőséget hozva létre. A Pp. vonatkozó rendelkezéseinek háttérjogszabálya ugyanis hazánkban nem más, mint az elektronikus közszolgáltatások rendszerét keretbe foglaló törvény.⁶

Az Európai Számvevőszék az Európai Bizottsággal egyezően határozza meg az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) lényegét, amely szerint az nem más, mint az állami szervek, a vállalkozások és a polgárok közötti elektronikus tranzakciók, illetve egyes állami szervek egymás közti ilyen tranzakciói. Az e-kormányzat a közszolgáltatások minőségi javulása érdekében az informatikai és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazását, szervezeti változásokat és új készségek elsajátítását követeli meg.⁷

5 Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 124. §-át (Eljárási szabályok telekommunikációs eszköz használata során) vagy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény tizedik részét (Az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása). Telekommunikációs eszközök használatával kapcsolatban a büntetőeljárás területén lásd például: SZABÓ Krisztián: Az Európai Unió eljárási jogsegélyegyezménye In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 4/2. [szerk. STIPTA István], Miskolc, 2004, 155-159.; SZABÓ Krisztián: A tanú zártcélú távközlő hálózat útján történő kihallgatása, mint a tanúvédelem külön nem nevesített eszköze, *Debreceni Jogi Műhely*, 2009, 4. szám, Forrás: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2009/a_tanu_zartcelu_tavkozlo_halozat_utjan_torteno_kihallgatasa_mint_a_tanuvedelem_kulon_nem_nevesített_eszkoze (2017.12.15.)

6 Lásd a 2015. évi CCXXII. törvényt az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (E-ügyintézési törvény).

7 9/2011. sz. különjelentés: „Eredményesek voltak-e az ERFA által támogatott e-kormányzati projektek?”, Európai Számvevőszék, 2011, 9.

Egy 2012-ben megjelent tanulmányban, amely az 1990-es évektől veszi górcső alá az elektronikus közigazgatás fejlődését azt láthatjuk, hogy az átfogó elemzés értelmezési tartományának megkönnyítése érdekében a szerzők még akkor is a lehető legtágabb meghatározást használják, ha azt nem tartják szakmai szempontból a legmegfelelőbbnek. Eszerint minden olyan közigazgatási megoldást elektronikus közigazgatásnak tekintenek, amelyre az infokommunikációs technológia, ezen belül is az Internet hatással van.⁸

A fogalmi meghatározások és a vonatkozó kifejezések használatával kapcsolatban előrebocsátjuk tehát, hogy – hűen korábbi álláspontunkhoz, de egyúttal meg is haladva azt – az elektronikus közigazgatást tág értelemben használjuk, és a témában használatos összes kifejezést (pl. e-kormányzat, e-government, e-ügyintézés, stb.) szinonim fogalomnak tekintjük. Amennyiben valahol esetleg (fordítás vagy a vizsgálati terület sajátosságai miatt) ezt nem tehetjük, ott külön jelezni fogjuk.

2. Digitális készségek és elektronikus közigazgatás a számok tükrében

Meglátásunk szerint ahhoz, hogy az elektronikus közigazgatási megoldások hatékonyságát, hasznosulását vizsgáljuk, vizsgálnunk kell azt is, hogy a leginkább érintett csoportok, nevezetesen az állampolgárok kellően felkészültek-e a különböző szolgáltatások igénybevételére. Ennek mérésére megfelelőnek tűnik a digitális írástudás állapotának alakulása. Az Eurostat jó ideje gyűjt és publikál ezzel kapcsolatos adatokat, amelyek alapján megvizsgáltuk azt, hogy mennyien intéznek hatósági ügyeket a rendszeres internethasználók közül. Az első elérhető adatok ebben a témakörben 2011-ből származnak, így végeztünk egy összehasonlítást a 2011-es és a 2016-os adatok függvényében.

Megállapítható, hogy amíg 2011-ben a rendszeres internethasználók 30-60%-a vette igénybe a világhálót elektronikus ügyintézésre, addig 2016-ra ez az arány jelentősen emelkedett, és elérte az 50-80%-ot. Bulgáriában és Olaszországban azonban alig történt elmozdulás ebben a tekintetben az eltelt öt év alatt. Érdekes járulékos eredményt kapunk, ha összehasonlítjuk az internethasználatot aszerint, hogy vajon a kereskedelmi termékek és szolgáltatások igénybevétele gyakoribb vagy az igazgatási szolgáltatásoké. Nos, azt láthatjuk, hogy a két adat gyakorlatilag fej-fej mellett halad, tehát ott, ahol nő a kereskedelmi jellegű internethasználat, gyakoribbá válik a közigazgatással való elektronikus kapcsolattartás. Ebben az összehasonlításban is vannak olyan országok, amelyek

8 BANNISTER, F. - CONNOLLY, R.: Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far, *Information Polity* 17 (2012) IOS Press, 211.

élen járnak a fejlődésben. Ilyen például Dánia, Norvégia, Németország és az Egyesült Királyság. A közigazgatási szolgáltatások igénybevétele szempontjából Észtország kiugróan magas eredményt mutat a kereskedelmi szolgáltatások igénybevételében. Általánosságban ugyanis az jellemző, hogy a lakosság kisebb hányada intéz ügyet elektronikusan, mint ahányan fogyasztóként részt vesznek az elektronikus kereskedelemben. Konkrétan ennek az elemzésnek az elkészítése is sokkal nehezebb lett volna néhány évvel ezelőtt. Ma a statisztikai adatokhoz mindenféle azonosítási kötelezettség nélkül bárki hozzáférhet. Az Eurostat adatbázisának felületei ráadásul olyan módon kerültek kialakításra az utóbbi években, amely nagyban megkönnyíti az adatok grafikus ábrázolását, összehasonlítását és mindezek letöltését, felhasználását.

Természetesen a fentieknél sokkal mélyebb, alaposabb elemzések is rendelkezésre állnak egy-egy ország fejlettségi állapotának megítélésére az elektronikus közigazgatás szempontjából. Ilyen például az ENSZ E-Government Development Indexe (EGDI). Az ENSZ 2001 óta rendszeres időközönként foglalkozik az elektronikus közigazgatás állapotának nemzetközi összehasonlító elemzésével.⁹ Maga az EGDI 2003-tól került alkalmazásra, de 2010 óta jelentősen átalakították a számításokat megalapozó módszertant.¹⁰ Az ENSZ legutóbbi felmérése szerint az EGDI mutatók alapján a 10 legfejlettebb ország csoportjába a következők tartoznak: Egyesült Királyság, Ausztrália, Dél-Korea, Szingapúr, Finnország, Svédország, Hollandia, Új-Zéland, Dánia, Franciaország.¹¹ Egyes álláspontok szerint az utóbbi időszakok európai cselekvési terveinek eredményeit is érdemes volna megjeleníteni a gazdasági és demográfiai mutatók mellett.¹²

Közép-európai kutatók által 2013-ban végzett, tudományos igényű mérési eredmények alapján az elektronikus közigazgatás állapotáról (a tagállamokat három csoportba sorolva), a következő összehasonlító megállapítás tehető: Az átlag felett teljesítők kategóriájába tartozik Ausztria, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Málta, Portugália, és Svédország. Az átlagos kategóriába Belgiumot, Ciprust, az Egyesült Királyságot, Írországot, Lengyelországot, Litvániát, Luxemburgot, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot és Szlovéniát sorolták. A leggyengébb klaszterbe Bulgária,

9 Benchmarking E-government: A Global Perspective, UN, ASPA, 2001.

10 ZHAO, F.: An empirical study of cultural dimensions and e-government development: implications of the findings and strategies, *Behaviour & Information Technology*, 2013, Vol. 32, No. 3, 297–298.

11 United Nations E-Government Survey, UN, New York, 2016

12 LNĚNIČKA, M., E-government Development Index and its Comparison in the EU Member States, *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics & Administration*, 2015, Vol. 22 Issue 34, 85.

Görögország, Horvátország, Magyarország és Szlovákia került.¹³ Sajátos következtetéseket lehetne levonni, ha ezeket az eredményeket részletesen összevetnénk az átlag alatt teljesítő országokban végrehajtott közigazgatási fejlesztési eredményekkel, de ez egy másik elemzés tárgya lesz majd.¹⁴

3. Az Európai Unió és a digitális fejlődés

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az Európai Unió fejlesztési politikájában hogyan áll az elektronikus közigazgatás jelenleg. Ezt a vizsgálatot a vonatkozó stratégiai dokumentumok elemzésével végezhetjük el a legegyszerűbben. Összességében azt lehet mondani, hogy az EU az elektronikus közigazgatásra is – mint minden, a fejlett technológiával kapcsolatos kérdésre – úgy tekint, amely – kis túlzással – képes megoldani a problémákat.

3.1. Európai Digitális Menetrend

Az első fontos dokumentum a Digital Agenda, azaz az Európai Digitális Menetrend, mely alapjaiban határozta meg a 2020-ig elérendő fő célokat a digitális fejlődés területén.¹⁵

Szélessávú hálózatok: Az EU felismerte, hogy a digitális gazdaság hétszer gyorsabban növekszik a gazdaság többi részéhez képest, a növekedés hajtómotorját pedig elsősorban a széles sávú internet jelenti. A nagy sebességű hálózatok kiépítése ugyanolyan hatást gyakorol, mint amelyet egy évszázada a villamosenergia- és a közlekedési hálózatok kiépítése idézett elő. Ennek eredményeképpen a Bizottság egységes távközlési piac kiépítésére tett javaslatot.

Távközlés: Az egységes távközlési piac kiépítése révén a nagyobb termelékenység érhető el, köszönhetően a határokon átívelő hatékonyabb összeköttetésnek, a megfizethető tagállamközi díjaknak, valamint az újabb és változatosabb termékeknek és szolgáltatásoknak. Ennek bizonyos eredményeit már közvetlenül is érezhetjük például a roamingdíjak eltörlése következményeként.

Egységes digitális piac: Az uniós gazdaság számítógépes alkalmazásokra épülő szegmense 17,5 milliárd euró összegű jövedelmet generál, és 1,8 millió

13 ARDIELLI, E., HALÁSKOVÁ, M., Assessment of E-government in EU Countries, *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics & Administration*, 2015, Vol. 22, Issue 34, 11.

14 BILEŠIS, M., KOVAC, P. (Eds.), *Public Administration Reform in Eastern European Union Member States, Post-Accession Convergence and Divergence*, Ljubljana, Vilnius, 2017, 501.

15 Digital Agenda – Európai Digitális Menetrend, Európai Bizottság, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2014

munkahelyet biztosít az Eurostat adatai szerint. A menetrend kedvezőbb üzleti környezet kíván létrehozni az internetes és az infokommunikációs technológiákkal foglalkozó európai vállalkozók számára. Célja, hogy segítse a vállalkozókat a szükséges erőforrások megszerzésében, továbbá hogy élénkítse az innovációt, a növekedést és a munkahelyteremtést. A dokumentum megállapításai szerint az Európai Unióban az e-kereskedelem jelenleg nem eléggé fejlett. A fogyasztók nehezen tudnak az internetes áruházakhoz hozzáférni, a vállalkozások pedig nehézségekbe ütköznek, amikor szolgáltatásaikat más uniós országokban szeretnék értékesíteni. A Bizottság ugyanakkor szem előtt kívánja tartani az európai internetes biztonság megerősítését és az informatikai támadások elleni védekezés hatékonyságának javítását.

Oktatás: Napjainkban egyre több infokommunikációs szakemberre van szükség, az információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos ágazatban sokkal gyorsabban jönnek létre új állások, mint más szektorokban. Elő kell tehát mozdítani az ikt-képzés korszerűsítését és vonzóbbá kell tenni a fiatalok körében az ikt-oktatást. Napjainkban a foglalkozások több mint 90%-a esetében rendelkezni kell ikt-kompetenciával.

A digitális menetrendnek nemcsak az a célja, hogy minden európai polgár számára hozzáférést biztosítson az internethez, hanem az is, hogy segítsen a digitális világban való eligazodáshoz. A számítógépek, a mobiltelefonok és a digitális technológiák szervesen beépültek mindennapi életünkbe. Egyre több az intelligens város program, ahol a digitális és távközlési technológiák alkalmazása révén a hagyományos hálózatok és szolgáltatások még hatékonyabban szolgálják a lakosság és a helyi vállalkozások érdekeit. A Bizottság a Horizont 2020 kutatási és innovációs program 2014–2015-ös költségvetésében megközelítőleg 200 millió eurót különített el az intelligens városok és közösségek kialakításának céljára, hogy felgyorsítsa a haladást, és gondoskodjon az intelligens városi megoldások szélesebb körű bevezetéséről.¹⁶

Egészségügy: Az infokommunikációs technológiák jobb, olcsóbb és színvonalasabb szolgáltatásokat tesznek lehetővé az egészségügyi és szociális ellátás terén, valamint a fizikai, szociális és mentális jóllétben töltött időskor biztosításához. Csak az infokommunikációs technológiák és a telemedicina bevezetésével megközelítőleg 20%-kal javítható az egészségügy hatékonysága. Emellett az infokommunikációs technológiák kortól függetlenül minden felhasználónak olyan lehetőségekkel szolgálnak, amelyek révén az érintettek könnyebben megőrizhetik egészségüket.

¹⁶ Köz-magán társulások a „Horizont 2020” keretprogramban: az európai innováció és növekedés ösztönzésének hatékony eszköze, COM (2013) 494

3.2. Európai egységes digitális piaci stratégia

Az európai digitális egységes piaci stratégia¹⁷ a 2016–2020-as időszakra azt tűzte ki célul, hogy olyan új e-kormányzási cselekvési tervet készítsen elő, amelynek célja, hogy a digitális egységes piacon felszámolja a meglévő digitális akadályokat, valamint a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást.¹⁸ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a stratégia-alkotás ezen a területen is szintet lépett. Egyre erőteljesebb ugyanis a tagállamokra nehezedő nyomás a tekintetben, hogy a cselekvési tervek alapján a saját elképzeléseiket úgy valósítsák meg, hogy azok egyre szorosabban illeszkedjenek az Unió dokumentumokban megfogalmazottakhoz. Ennek egyik pozitív hozadéka lehet az, hogy nem tagállamonként eltérő, szigetszerű fejlesztések kerülnek megvalósításra, hanem olyan eredmények születnek, amelyek a tagállamok közötti alkalmazás során biztosítják akár egyes szolgáltatások átjárhatóságát. Ha visszaemlékszünk, a 2000-es évek elején még csak szolgáltatás-típusokat sorolt fel egy-egy akcióterv, amelyből gyakorlatilag csupán választani kellett néhányat.

Mára a cselekvési tervek készítői felismerték azt is, hogy a jogalkotási, szabályozási mechanizmusok eleve lassúak (az uniós folyamatok különösen), a technológia azonban nem vár, dinamikusan változik, és ezzel változtatja a környezetét is. Erre figyelemmel fontos az, hogy olyan rugalmas cselekvési tervek kerüljenek kidolgozásra, amelyek nem rekesztik meg a folyamatokat a műszaki fejlődés egy pontján.

A digitális egységes piaci stratégia félidős értékelése¹⁹: Az értékelés lényegében leszögezi, hogy az EU polgárai és vállalkozásai rendelkeznek a digitális egységes piac előnyeinek kihasználásához szükséges erősségekkel, azonban az egyes szolgáltatási ágazatok digitalizálásának maximalizálása érdekében ki kell használni ezeket az eszközöket, hogy teljes mértékben kiaknázzhatókká váljanak az adatközpontú gazdaságban rejlő lehetőségek. A legfontosabb területek közül az értékelés az alábbiakat emeli ki: egészségügy, ápolás, energetika, közlekedés és finanszírozás. Ezeket az erősségeket azonban csak akkor lehet teljes mértékben felhasználni, ha a digitális készségek és infrastruktúra terén jelentős kiegészítő beruházásokra kerül sor uniós szinten, a tagállamokban és a magánszektorban. Az egységes digitális piac

17 Európai egységes digitális piaci stratégia, COM (2015) 192

18 Connectivity for a Competitive Digital Single Market – Towards a European Gigabit Society, COM (2016) 587

19 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára COM (2017) 228.

kialakításához világos és stabil jogi környezetre is szükség van az innováció ösztönzése érdekében.

Az Európa jövőjéről szóló fehér könyv hangsúlyozza, hogy a digitális társadalom meghatározó szerepet fog játszani Európa átalakításában.²⁰ Lényegében mind az öt vízióban meghatározó szerepet kap a digitális társadalom kiépítésének fontossága. A digitális technológia hatással van az uniós politika minden aspektusára. A félidős értékelés szerint alapvető fontosságú, hogy az uniós vállalkozások megragadják a digitális technológia kínálta lehetőségeket ahhoz, hogy globális szinten versenyképesek maradjanak, és hogy az EU-s induló vállalkozások képesek legyenek gyorsan növekedni. Ebben a folyamatban kulcsszerepet kap a felhőalapú számítástechnika, a nagy adathalmazok, a robotika és a nagy sebességű, szélessávú szolgáltatások teljes körű kihasználása.

3.3. A 2016-2020 közötti időszakra megfogalmazott célok

Mint arra korábban már utaltunk, az Unió szerint az elektronikus közigazgatás javítja a szolgáltatások minőségét és növeli a közigazgatás belső hatékonyságát. A digitális közszolgáltatások révén csökkennek a vállalkozásokra és állampolgárokra nehezedő adminisztratív terhek azáltal, hogy a közigazgatási szervekkel való kapcsolattartás gyorsabb és hatékony, kényelmesebb és átlátható, valamint kevésbé költséges. Az EU egészen odáig elmegy, hogy kijelenti: A kormányzás digitális átalakulása a közös piac sikerességének egyik záloga.²¹

Fontos megjegyezni, hogy mára már nem csak a tagállami kapcsolatokban, hanem a tagállamok és az Unió szervei közötti kapcsolatrendszerekben is megjelennek az elektronikus közigazgatás vívmányai. Álláspontunk szerint ez adott esetben sokkal fontosabb eszköz az adminisztratív terhek csökkentésében, mint az állam és a polgárok vagy a vállalkozások közötti kapcsolattartás digitális útra terelése. Külön vizsgálat nélkül is könnyedén belátható ugyanis, hogy az Unió működési mechanizmusa, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködés, továbbá magának a Bizottságnak a belső működése rendkívül bürokratizált. Természetesen az elektronikus belső eljárási folyamatok elsődlegesen abban segítenek, hogy a hagyományos, papír akták mennyisége csökkenjen, de a folyamatok digitalizálásával szükségszerűen együtt jár azok

20 Fehér könyv Európa jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek COM(2017) 2025.

21 Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016-2020, A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása, COM (2016) 179. 2.

optimalizálásának megkísérlése is. Ennek eredményeként pedig éppen ott lehet elérni a leglátványosabb eredményeket, ahol korábban a legnagyobb volt az adminisztratív teher.

Az Európai Unió abból a vízióból indul ki, hogy 2020-ra az Európai Unió közigazgatásai és közintézményei nyitottak, hatékonyak és befogadók lesznek, és az EU valamennyi polgára és vállalkozása számára határok nélküli, egyénre szabott, felhasználóbarát és „végponttól végpontig” jellegű digitális közszolgáltatásokat fognak nyújtani. Ebben fontos szerep jut az adatok – ahogy a cselekvési terv szövege fogalmaz – „nyílt hozzáférésének”, amelyet országon belüli és tagállamok közötti hozzáférésre egyaránt érteni kell. Nyilvánvaló, hogy ebben az esetben a nyílt szó nem a bárki által szabadon hozzáférést jelenti, hanem azt, hogy kellő felhatalmazás és jogi környezet birtokában a közigazgatási szervek a tagállamokon belül, és szükség esetén a tagállamok között is technikailag képesek lesznek az eljárások lefolytatásához szükséges adatok átadására, illetve ide kell érteni a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének lehetőségét.

A cselekvési terv a fentiekben túlmenően konkrét alapelveket határoz meg, amelyek a következők:

Az elektronikus szolgáltatások primátusának elve alapján a közigazgatásnak alapértelmezésben digitális úton elérhető szolgáltatásokat kell nyújtania, de természetesen továbbra is biztosítani kell a hagyományos csatornákhöz való hozzáférést azok számára, akik nem kívánnak, vagy nem tudnak internetes úton ügyet intézni. Ennek az elvnek egyébiránt az új magyar közigazgatási hatósági eljárást szabályozó kódex eleget tesz.²²

Az egyszerű adatszolgáltatás elve: a közigazgatásnak biztosítani kell, hogy a polgárok és a vállalkozások ugyanazt az információt csak egyszer juttassák el valamely közigazgatási szervnek. A hatóságok – amennyiben megengedett – intézkednek a szóban forgó adat – adatvédelmi szabályok betartása mellett – további belső felhasználásáról, hogy a polgárokra és vállalkozásokra ne háruljanak többletterhek.²³

Befogadó jelleg és hozzáférhetőség: a közszolgáltatásokat úgy kell megszervezni, hogy azok alapkövetelményként befogadók legyenek, és megfeleljenek a különböző igényeknek, például az idősek és a fogyatékossgal élők szükségleteinek.

Nyitottság és átláthatóság: a közigazgatási szerveknek meg kell osztaniuk

22 Lásd erről a 2016. évi CL. törvényt az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)

23 Ezzel kapcsolatban sajátos felhatalmazási vélelmet tartalmaz a már korábban hivatkozott Ákr., amikor törvényi vélelmet állít fel még a különleges adatok kezelése kapcsán is.

az információkat és az adatokat egymással, valamint lehetővé kell tenniük a polgárok és a vállalkozások számára, hogy adataikhoz hozzáférjenek és szükség esetén azokat javítsák. Lehetővé kell tenni a felhasználók számára, hogy a rájuk vonatkozó igazgatási eljárásokat elektronikusan nyomon kövessék.

Alapértelmezésben határokon átnyúló: a közigazgatásnak a releváns digitális közszolgáltatásokat határokon átnyúló módon kell elérhetővé tennie, megkönnyítve ezáltal az egységes piacon belüli mobilitást.

Átjárhatóság, mint alapkövetelmény: a közigazgatást úgy kell megtervezni, hogy az adatok és digitális szolgáltatások Európai Unión belüli szabad mozgására támaszkodva az egységes piacon belül és szervezeti határokon átívelően a közszolgáltatások mindenhol zökkenőmentesen működjenek.

Megbízhatóság és biztonság: a kezdeményezéseknek meg kell felelniük a személyes adatok és a magánélet védelmére, valamint az informatikai biztonságra vonatkozó jog kereteknek. Ez alapvető előfeltétele annak, hogy a bizalom növekedjen a digitális szolgáltatások iránt, és azok elterjedhessenek.

3.3.1. A tisztességes, nyílt és biztonságos digitális környezet biztosítása

Amíg korábban az Unió által meghatározott és elvárt célkitűzésekben az internetkapcsolat, a hozzáférés teljes körűvé tétele szerepelt, addig napjainkban – az eddigi célt továbbra is figyelembe véve – a szélessávú, vezeték nélküli rendszerek (700 MHz) kiépítése van porondon. A rádióspektrum e határokon átnyúló koordinációja alapvető építőelem. Ennek hiányában az 5G hálózatok és az általuk nyújtott új szolgáltatások nem képesek hatékonyan működni. A vidéki területek azonban jelentős lemaradásban vannak a digitális hozzáférés tekintetében, holott a digitális szakadék felszámolása, az elszigeteltség megelőzése mindig is a legfontosabb célok között szerepelt, akár tagállami, akár uniós szintű stratégiákat vizsgálunk. Mindezekhez képest érdekes adat – amely konkrétan megjelenik a félidős értékelésben –, hogy a Bizottság becslései szerint az internetkapcsolatra vonatkozó 2025-ös célkitűzések teljesítéséhez szükséges beruházások 500 milliárd eurós teljes költségigényéhez képest 155 milliárd euró hiányzik.²⁴

A Bizottság értékelése megállapítja, hogy a digitális világ természeténél fogva olyan gyorsan változó környezet, amelyben a jogalkotásnak is alkalmazkodnia kell a változó körülményekhez. Az új technológiák jelentős haszonnal járhatnak a gazdaságban és a mindennapi életben. Fontos azonban, hogy a fogyasztók

²⁴ Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society, COM(2016) 587, 7-8.

és a vállalkozások bizalma megfelelő szabályozási garanciákkal megerősítést nyerjen. Ez azt jelenti, hogy a digitális egységes piacra vonatkozó stratégiát ki kell terjeszteni, hogy kövesse az új tendenciákat és megfeleljen az új kihívásoknak, amelynek például az online platformokhoz, az adatgazdasághoz és a kiberbiztonsághoz kapcsolódnak. Európa szabályozási modellje – az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló rendeletől²⁵ kezdve a hálózatsemlegesség szabályaiig – fontos példa több Európán kívüli ország számára. Az illegális online tartalom terjedése elleni küzdelemhez ugyanakkor valamennyi érdekelt részéről határozott fellépésre van szükség, azzal együtt, hogy mindezek mellett biztosítani kell az alapvető jogokat, például a szólásszabadságot, és ösztönözni kell az innovációt. A magánélet nem bocsátható áruba, hanem a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelmének biztosítása a feltétele a stabil, biztonságos és versenyképes globális kereskedelmi forgalomnak.²⁶ Erősíteni kell tehát a határokon keresztül történő adatáramlást, miközben magas szintű védelmet kell biztosítani mind a bűnüldözési együttműködés terén, mind a kereskedelmi ágazatban.

3.3.2. Közös európai adatgazdaság kialakítása

A Bizottság álláspontja szerint az adatgazdaság segítheti az európai vállalkozások növekedését, a közszolgáltatások korszerűsítését és a polgárok helyzetének erősítését. Ennek érdekében az adatoknak folyamatosan hozzáférhetőnek kell lenniük, továbbá szükség van nagyteljesítményű számítógépes kapacitásokra az elemzésükhöz. Mindezek mellett a személyes adatok értelemszerűen egyre fokozottabb védelmet igényelnek, azonban a nem személyes adatok kívül esnek a jelenlegi szabályok hatályán. Ide tartoznak például a társaságok nyilvántartásba vételét igazoló dokumentumok, időjárási adatok, precíziós gazdálkodásra vonatkozó adatok. A nem személyes adatok hatékony és megbízható, határokon átnyúló szabad áramlásának biztosítása érdekében a tagállamoknak és az iparnak az adatok EU-n belüli szabad áramlásának elvét kell követniük. A közös megközelítések előmozdítása érdekében a Bizottság nyilvános konzultációt indított, valamint részletes eszmecserét folytatott a tagállamokkal a digitális egységes piacon belüli szabad adatáramlásra vonatkozó uniós együttműködési keretről. Fontos elem az

25 910/2014/EU rendelet a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról

26 A személyes adatok védelme és cseréje a globalizált világban, COM(2017) 7.

Európai számításháló-kezdemenyezés.²⁷ Új kihívás a nagy adathalmazok kezelése (Big Data) és ezek esetleges közigazgatási felhasználása. Bizonyos döntéshozatali eljárások esetében a rendelkezésre álló adatok, információk felhasználása (megfelelő jogi garanciák birtokában természetesen) nagyban megkönnyítenék a tényállás tisztázását, a szükséges bizonyítékok beszerzését, amelyek így nem az ügyfeleket terhelnék egy-egy eljárás során. Az egyes közigazgatás szervezeti rendszerek számítási felhőinek összekapcsolása révén hatalmas mennyiségű hasznos, új információ jelenne meg. Mindezek egyfelől segítenék a transzparens működést, a közérdekű adatokhoz való könnyebb hozzáférést, másfelől jelentős kockázatot is magukban rejtenek a magánszféra szempontjából. Az óriási méretű adathalmazok jelensége új lehetőségeket teremt a tudás megosztására, kutatások végzésére, valamint a közpolitikák fejlesztésére és végrehajtására, amely adatok a számítási felhőnek köszönhetően egyre könnyebben kiaknázhatók. A számítási felhő gyakorlatilag három elem kombinációjaként írható le: adatokat tároló és kezelő adatinfrastruktúrák; az adatokat továbbító, nagy sávszélességű hálózatok; valamint az adatok feldolgozására használt, egyre nagyobb kapacitású számítógépek. Mindez lehetővé teszi az adatoknak a világgpiacokon való és határokon átnyúló, valamint intézmények és kutatási területek közötti zökkenőmentes mozgatását, megosztását és újrafelhasználását.

A fentiekben túlmenően a félidős értékelésben a Bizottság helyesen ismerte fel, hogy a dolgok internetének kiépítése jelentős új kihívásokat jelent az összekapcsolt rendszerek, termékek és szolgáltatások biztonsága, valamint a vállalkozások felelőssége szempontjából.²⁸ A hibás érzékelők, a sebezhető szoftverek vagy az instabil internetkapcsolat megnehezíthetik annak meghatározását, hogy műszakilag és jogilag ki felelős az esetleges következményekért. Meg kell vizsgálni, hogy szükség van-e a jelenlegi jogi keret kiigazítására az új technológiai fejlesztések (többek között a robotika, a mesterséges intelligencia és a 3D nyomtatás) figyelembevételére érdekében.

3.3.3. Digitális innováció a közszolgáltatások korszerűsítése érdekében

A félidős értékelésben a közigazgatás korszerűsítése önálló fejezetet kapott.²⁹ A digitális technológiák lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy gyorsabban,

27 Európai számításháló-kezdemenyezés – versenyképes adatközpontú és tudásalapú gazdaság kiépítése Európában, COM(2016) 178.

28 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára, COM (2017) 228

29 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára, COM (2017) 228, 20

pontosabban és hatékonyabban nyújtsanak szolgáltatásokat. Uniós szinten a 2016-2020 közötti időszakra szóló e-kormányzati cselekvési terv célja a digitalizálás felgyorsítása és kiterjesztése, ezáltal növelve a közigazgatás hatékonyságát és elősegítve a vállalkozások és a polgárok szabad mozgását.³⁰ A megtakarítások az egyszerűbb igazgatási eljárásoknál jelentkezhetnek az egyének és a vállalatok számára, amire példa az alapértelmezés szerint digitális jelleg és az egyszeri adatszolgáltatás elve.

A közigazgatással kapcsolatos egyik legfontosabb, Bizottság által is kiemelt kérdés, az egyszeri adatszolgáltatás elve. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy ez az elv csak megfelelő garanciák mellett működik célszerűen, tehát ebben a kérdéskörben kiemelt figyelmet kell fordítani az adatvédelmi szabályok fejlesztésére is.

A digitális technológiák segíthetik az egészségügyi ellátás hatékonyságának javítását. Költséghatékony eszközöket tudnak kínálni a kórház-alapú egészségügyi modellről a betegközpontú és integrált modellre való áttérés támogatásához, javíthatják az ápoláshoz való hozzáférést, valamint hozzájárulhatnak az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságához és ellenálló képességéhez. Fontos, hogy ezeket az eszközöket is az adatvédelmi szabályok teljes tiszteletben tartása mellett dolgozzák ki, különösen arra figyelemmel, hogy ebben a témakörben az adatok jelentős része szenzitívnek minősül. Magyarországon is éppen napjainkban került bevezetésre az e-recept intézménye. Hosszú távon remélni tudjuk, hogy a rendszer beváltja az elképzeléseket és valóban megvalósulhat az is, hogy a receptek felhasználása másik tagállamban is megtörténhessen, akár helyettesítő gyógyszerek alkalmazásával. Mindezek működéséhez szintén elengedhetetlen egy közös európai szintű adatbázis létrehozása és működtetése.

Az egyik legfontosabb felismerés a nemzetközi együttműködések esetében, hogy olyan megoldásokat kell alkalmazni, amelyek technológia-semlegesek, alkalmasak a továbbfejlesztésre, és ami talán a legfontosabb, hogy interoperábilisan működjenek. Ez utóbbi azonban elképzelhetetlen olyan – közös megállapodásokon alapuló – európai szabványok és műszaki specifikációk nélkül, amelyek biztosítják mindezek feltételeit. Mindezek elsősorban a háttérfolyamatok fejlesztését igénylik. Ezáltal biztosítható a szolgáltatásokhoz, az adatokhoz való nyílt hozzáférést más hivatalok, illetve a vállalkozások és a civil társadalom számára. A cél a szükségtelenül bonyolult eljárások megszüntetése.

30 EU eGovernment Action Plan 2016-2020, Accelerating the digital transformation of government, COM (2016) 179

Különösen az elektronikus közbeszerzési eljárás jó példa a megfelelő interoperabilitás és a határokon átnyúló szolgáltatások biztosítására. Az e-közbeszerzés gyakorlatilag az első perctől kezdve szerepelt az elektronikus közigazgatási akciótervekben mint megvalósítandó, elérendő cél. Sokáig csak tagállami keretek között tudtuk elképzelni ennek működését (üzemeltetését) a különböző műszaki megoldások miatt. A szolgáltatások szabad áramlásának elve alapján azonban világos, hogy a tagállami közbeszerzésekből bizonyos értékhatár felett nem lehet kizárni más tagállamok vállalatait. Mindennek egy következő lépcsője az, hogy a tagállamok közigazgatási szervei (pontosabban közbeszerzésre köteles szervezetei) teljesen átálljanak az elektronikus közbeszerzésre, valamint szerződés-nyilvántartásokat és interoperabilis e-aláírásokat használjanak. A jelenlegi célkitűzés az, hogy 2018-ra a vállalkozások az Európai Unióban bárhol elektronikus úton indulhassanak a közbeszerzési tendereken és 2019-re az e-számlázást EU-szerte elfogadják.³¹

Valamennyi tagállam részéről további erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy fel lehessen gyorsítani a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosítás és bizalmi szolgáltatások (eIDAS-szolgáltatások) elterjedését. Az interoperabilitás szempontjából kritikus fontosságú a nyílt szolgáltatások és műszaki építőelemek (e-azonosító, e-aláírás, e-kézbesítés és e-számlázás stb.) tagállamok általi továbbfelhasználása. Az említett szolgáltatásokhoz való hozzáférés jelenleg az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források révén biztosított, de e szolgáltatások rendelkezésre állásának és hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához a finanszírozási programon kívüli források szükségesek. Meg kell vizsgálni az egyszeri adatszolgáltatás elve határokon átnyúló összefüggésben történő alkalmazásának lehetőségét a polgárokra vonatkozóan, a személyes adatok és a magánélet védelmére vonatkozó jogi keret megfelelő betartása mellett.

Az új digitális környezet lehetőségeket kínál a polgárok, vállalkozások és nem kormányzati szervezetek, valamint a közigazgatási szervek közötti könnyebb kapcsolattartásra. A magas színvonalú közszolgáltatások és a versenyképesség között összefüggés van, valamint az előbbi befolyásolja azt is, hová irányulnak a befektetések. Mindez a bürokrácia további csökkenését, a felhasználás megkönnyítését és a szolgáltatások nyújtásával összefüggő költségek csökkenését eredményezi. Mindezek globális tendenciának is mondhatók, mint arra Zhao is rámutat: egyre több az ügyfélcentrikus,

31 Lásd például az e-Certis rendszer felállítását is meghatározó, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet (87).

konzultatív jellegű megoldás a döntéshozatali eljárásokban. Az interaktív megoldások alkalmazása növeli a hatékonyságot. Ez a jelenség kezdetben csak információkhoz való hozzáférést jelentette, de mára már aktív közreműködést, interakciót alkalmaz a legtöbb fejlett elektronikus közigazgatási rendszer.³²

A közszektorbeli adatokhoz és szolgáltatásokhoz való nyílt hozzáférés megkönnyítése új lehetőségeket teremt a tudásmegosztás, a növekedés és a munkahelyteremtés terén. A közigazgatási szervek átláthatósága és elszámoltathatósága javul.

A Bizottság – figyelemmel arra, hogy gyakorlatilag maga is közigazgatási tevékenységet végez – felismerte, hogy nem csak a tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kapcsolatokban fontos a polgárok és a szervek elektronikus összeköttetése. Ennek megfelelően elhatározásra került, hogy az egyes szakpolitikai prioritásokra tekintettel a Bizottság által működtetett weboldalak tematikus, felhasználó-központú átalakítása révén magas színvonalú, hozzáférhető online szolgáltatásokat fognak nyújtani az Unió polgárainak és vállalkozásainak. Ezáltal növekszik az átláthatóság, valamint lehetővé válik a polgárok és vállalkozások aktív szerepvállalása és részvétele az uniós programokban és az uniós szakpolitikai döntéshozatalban.

A vállalkozások és polgárok részéről egyre nagyobb igény mutatkozik a magas színvonalú, interoperábilis és további felhasználásra alkalmas adatokhoz való hozzáférés, valamint az új szolgáltatások iránt, különösen a térinformatikai adatok területén. A térinformatikai adatoknak a városi tervezés, a földhasználat és a forgalomtervezés terén, valamint tudományos célokból való felhasználása olyan új innovációk kibontakozásához vezethet, amelyek a társadalmi igények kielégítésére, például a negatív környezeti hatások csökkentésére irányulnak. A konkrét kutatásunk egyik résztemája szempontjából ez a megállapítás nagyon fontos. Azt kívánjuk majd igazolni ugyanis, hogy bizonyos elektronikus közigazgatási megoldások kiválóan alkalmasak arra, hogy a természetvédelmi és környezetvédelmi igazgatásban jelentős előrelépéseket érjünk el. A Bizottság célja, hogy az uniós szintű szakpolitikai döntéshozatal a térinformációs infrastruktúrán (INSPIRE) keresztül hatékonyabb legyen. Ezáltal azt várják, hogy javuljon az igazolt tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal, és támaszt kapjanak a minőségi téradatokat (földhivatali nyilvántartások, térképek, címek, épületek, parkok, védett területek, természeti kockázati zónák stb.) igénylő e-kormányzati eljárások. A cselekvési terv intézkedéseit 2016-ban és 2017-ben indították el. A felsorolt egyes szakpolitikai prioritásokon belül meghatározott célkitűzések eléréséhez,

32 ZHAO i. m. 302.

valamint a gyorsan változó technológiai környezethez való alkalmazkodáshoz azonban további intézkedésekre van szükség.

3.3.4. A határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális közszolgáltatások segítségével

Az uniós közös piac a határokon átnyúló digitális közszolgáltatások nélkül nem tud hatékonyan működni. Ezek a szolgáltatások megkönnyítik a piacra jutást, valamint növelik az egységes piac iránti bizalmat és ösztönzik az ott folyó versenyt. Jól látható tehát, hogy az Európai Unió alapvetően eszközként tekint a digitális megoldásokra, olyan lehetőségként, amely segíti a más jellegű jogviszonyokban megjelenő jogok és kötelezettségek érvényesülését (pl. társasági jog, kereskedelmi jog). A vállalatirányítás napjainkra már olyan tevékenység, amelynek jelentős része elektronikus úton végezhető. A technológiai fejlődés értelemszerűen elsősorban a versenyszférában képes gyökeret verni és pozitív hatásokat elérni. A vállalkozások működése emellett számos ponton függ a közigazgatás működésétől (nyilvántartások, engedélyek, hatósági ellenőrzések, adófizetés stb.), így értelemszerűen csak abban az esetben maradhatnak versenyképesek, ha a közigazgatással való kapcsolattartás során is megjelennek a modern műszaki megoldások. Meglátásunk szerint mindezek tagállamok közötti versenyre is ösztönöznek. Egy vállalat ugyanis nyilván figyelembe veszi a beruházások fejlesztése során (új üzemek létesítése, beszállítói környezet kiválasztása), hogy egy adott államban milyen adminisztratív terhekkel kell számolni. Ha ezek az akadályok könnyen és egyszerűen leküzdhetők, illetve a közigazgatási szervekkel való kapcsolattartás egyszerű és rugalmas (vagy ahogy fentebb láttuk: személyre szabott), akkor a beruházási kedv is nyilván magasabb.

Jelenleg az egységes piaccal kapcsolatos információk, tanácsadás, problémamegoldó mechanizmusok, kapcsolattartási pontok és eljárások nem egységes egészként működnek, hanem mind uniós, mind tagállami szinten szétdaraboltak, hiányosak, nem eléggé integráltak és nem következetesen felhasználóbarátak. Ezért a felhasználók csak nehezen találják meg a megfelelő információt és a szükséges segítséget. Ennek leküzdésére a Bizottság egy egységes digitális portál létrehozását javasolja, amelynek alapját a meglévő portálok, kapcsolattartási pontok és hálózatok képezik, és amelynek segítségével valamennyi szükséges tájékoztatási, segítségnyújtási és problémamegoldó szolgáltatás kibővíthető, javítható és egységesíthető, hogy az egész Unióban hatékonyan működjenek.

Az európai közigazgatási rendszerek közötti átjárhatósági megoldásokról szóló program (ISA) (2010-2015)³³ és annak folytatása, az ISA²-program (2016-2020)³⁴ a jelenlegi európai interoperabilitási stratégia és az európai interoperabilitási keret végrehajtására szolgáló két legfontosabb eszköz. A Bizottság 2014-ben megállapította, hogy az ajánlások gyakorlati végrehajtása továbbra is nehézségekbe ütközik, a közigazgatási szerveknek konkrétabb iránymutatásra van szükségük arra vonatkozóan, hogy miként lehet javítani interoperabilitási tevékenységeik irányítását, kapcsolatokat létesíteni az egyes szervezetek között, egyszerűsíteni a végponttól végpontig tartó digitális szolgáltatásokat támogató folyamatokat, valamint biztosítani, hogy a meglévő és az új jogszabályok ne veszélyeztessék az interoperabilitásra irányuló erőfeszítéseket.

Az Unió által frissített interoperabilitási ajánlások oly módon kerültek továbbfejlesztésre, hogy illeszkedjenek az uniós szakpolitikákhoz, például a közszféra információinak további felhasználásáról szóló felülvizsgált irányelvhez³⁵, az INSPIRE-irányelvhez³⁶ és az eIDAS-rendeletre³⁷. Az új uniós kezdeményezések, mint például az európai számításháló-kezdeményezés és a 2016-2020 közötti időszakra szóló uniós e-kormányzati cselekvési terv, az egységes digitális portál, szintén figyelembevételre kerültek az interoperabilitási ajánlások aktualizálása során.

4. A legújabb kihívások az elektronikus közigazgatás témakörében

4.1. A Big Data jelenség

Bár a fenti elemzésben nem került előtérbe, és közigazgatási vonatkozásai sem kerültek eleddig mélyebben feltárára, mégsem mehetünk el szó nélkül a Big Data jelenség mellett, ha új trendekről beszélünk. A Big Data kifejezés arra utal, hogy az Internet világában napi szinten hatalmas mennyiségű

33 Az Európai Parlament és a Tanács 922/2009/EK határozata (2009. szeptember 16.) az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről (ISA).

34 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata (2015. november 25.) az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA² program) mint a közszféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról.

35 A 2013/37/EU irányelvvel módosított 2003/98/EK irányelv.

36 A 2007/2/EK irányelv (2007. március 14.) az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról.

37 Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

adat (információ) „termelődik”, és ennek a jelentős mennyiségű adatnak a feldolgozása, hasznosítása számos társadalmi jelenséget, folyamatot, törvényszerűséget képes megváltoztatni. Mint a technológiai fejlődéssel összefüggő legtöbb esetben, itt is elsőként az üzleti világ kezdte felfedezni az ebben rejlő lehetőségeket, de mára már ott tartunk, hogy hazánkban is megkezdődött a jelenség tudományos igényű vizsgálata a jogtudomány aspektusából is.³⁸ Innentől pedig – megítélésünk szerint – csupán egy lépés, hogy közigazgatási aspektusból is górcső alá vegyük a kérdést. Zódi arra figyelmeztet, hogy a Big Data jelenség új jogi szabályozási környezetet igényel, mert az eddigi keretek nem kellően hatékonyak az új lehetőségekkel szemben. A hagyományos adatvédelmi szabályozási eszközök például kevésnek bizonyulnak akkor, amikor egyébként szabályszerűen rendelkezésre álló adatokból olyan következtetéseket vonnak le automatizált adatfeldolgozással működő rendszerek, amelyekre az érintett nem is számíthatott korábban, vagy a látszólag anonim adatbázisok felhasználásával újra helyreállíthatóvá válik az érintettek és az adatok közötti kapcsolat.³⁹

Meglátásunk szerint a fenti jelenség a közigazgatás világát is rövidesen érzékenyen fogja érinteni. Ha ugyanis a fentiek alapján elfogadjuk azt a következtetést, amely szerint megfelelő mennyiségű, egyébként legálisan megszerzett adat felhasználásával, a szükséges technológia birtokában akár automatikusan is előállhatnak olyan következtetések, amelyeknek a jelentőségére a jelenlegi adatkezelési szabályozás mellett nem is gondolunk. A téma kapcsán a magyar szabályozás helyzete során kívánjuk elemezni azt, hogy ennek milyen potenciális következményei lehetnek hazánk adatvédelmi gyakorlatára, itt csak egyetlen példát említünk gondolatébresztés gyanánt. A hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozás alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 27. § (1) bekezdésének második mondata szerint „a kérelemre induló eljárásban *vélelmezni* kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – *ide értve a különleges adatokat is* – kezeléséhez hozzájárulást adott”. Ennek a vélelmezett adatkezelési felhatalmazásnak a Big Data jelenség szempontjából még később komoly következményei lehetnek. Ahogy Zódi fogalmaz, „...az EU például valósággal eufóriában van a BD-vel kapcsolatban [...] szinte kizárólag a BD előnyeire koncentrálnak...”⁴⁰

38 ZÓDI Zs.: Jog és jogtudomány a Big Data korában, *Állam- és Jogtudomány*, 2017, 1 (58), 95-114.

39 ZÓDI i. m. 98-99.

40 ZÓDI i. m. 101.

A Bizottság már 2014-ben részletes közleményt adott ki az adatközpontú gazdaságról, amelyben megfogalmazta a legfontosabb elképzeléseket és operatív megállapításokat.⁴¹ Lényegében már ez a dokumentum is az ún. Big Data jelenségre fókuszál, amikor kimondja, hogy az „óriási méretű adathalmazokat” nehéz a jelenlegi adatkezelési eszközökkel és módszerekkel feldolgozni, de a technológiai fejlődés új utakat nyit e kihívások leküzdéséhez.

E világméretű tendencia az egészségügytől és az élelmiszerbiztonságtól kezdve az éghajlatváltozáson és az erőforrás-hatékonyságon át az energiatermelésig, az intelligens közlekedési rendszerekig és az intelligens városokig számos területen olyan jelentős lehetőségeket teremt, amelyeket Európának mindenképpen meg kell ragadnia.

Komoly kihívás Európa számára, hogy az Egyesült Államokhoz képest lassan reagál az adatforradalomra és nem rendelkezik hasonló iparági kapacitással. A jogi környezet összetett jellege, valamint a nagy adatkészletekhez és a mögöttes infrastruktúrához való hozzáférés hiánya együttesen akadályokat gördít az innováció elé.

Ez a jelenség a közszolgáltatások korszerűsítésére is hatással van, és nem szabad megfélemleni a technológiában rejlő visszaélési lehetőségekről sem. Hatékony adatvédelmi, valamint hálózat- és információbiztonsági szabályok szükségesek tehát ahhoz, hogy a digitális gazdaság megfelelő bizalmi szintet érjen el.

A Bizottság 2014-ben a megtenni kívánt intézkedéseket a következőképpen foglalta össze:

- Kiemelt adatkezelési kezdeményezések támogatása (pl. egészségügy, élelmiszerláncok);
- A nyilvános adatforrások és kutatási adatinfrastruktúrák széles körű megosztása, alkalmazása és fejlesztése;
- A technológiai, jogi és más szűk keresztmetszetek előtérbe helyezése a közsférabeli kutatás és innováció terén;
- Annak biztosítása, hogy a vonatkozó jogi keret és a többek között a kölcsönös átjárhatósággal, az adatvédelemmel, a biztonsággal és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatos szakpolitikák adatbarátak legyenek, megerősítve a jogbiztonságot a vállalkozások számára és megteremtve az adatechnológiák iránti fogyasztói bizalmat;
- Az uniós adatvédelmi keret, valamint a hálózat- és információbiztonság reformjára irányuló jogalkotási folyamatok mielőbbi lezárása, illetve az érintett (például adatvédelmi, fogyasztóvédelmi és hálózatbiztonsági)

41 Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé, COM (2014) 442.

végrehajtó hatóságok közötti információcsere és együttműködés támogatása;⁴²

- A közigazgatás és a közszolgáltatások digitalizálásának felgyorsítása azok hatékonyságának növelése érdekében.

Amennyiben a személyes adatok védelmére vonatkozó alkalmazandó szabályokat betartják, az egyszer rögzített adatok a megbízhatóság csorbulása nélkül többször újra felhasználhatók. Az adatok értékláncának fogalmában kulcstényező az ilyen adatösszesítésen alapuló értékteremtés. A gépjárművekben található mobiltelefonok helyzetére vonatkozó összesített adatok például újra felhasználhatók a valós idejű forgalmi tájékoztatásban. Az adatelemzés általában jobb döntéseket eredményez, elősegíti új ötletek vagy megoldások kidolgozását vagy a jövőbeni események pontosabb előrejelzését. A technológia fejlődésével az adatelemzés rendszerszintű alkalmazása teljes üzleti ágazatokat alakít át.

Az új, automatizált és egyre összetettebb adatfeldolgozási módszerek, továbbá ezek automatizált működése olyan védelmi mechanizmusok kiépítését igényli, amelyek már meghaladják az eddigi adatkezeléssel kapcsolatos védelmi megoldásokat. Már egy 2008-as, elektronikus azonosítással kapcsolatos tanulmányban rámutattak arra⁴³, hogy az egyre elterjedtebb adatfeldolgozási technikák következtében az adatok szinte önálló életre kelnek, kikerülve az érintett közvetlen befolyása alól. Az automatikus műveletek segítségével azonban maguk az adatok is megjelölhetők, és bizonyos módszerekkel, például virtuális személyiségek létrehozásával az adatalany akkor is befolyásolni és ellenőrizni tudja az általa korábban megadott adatok felhasználását, amikor nincs már közvetlen kapcsolatban azokkal. Mindezek mellett olyan rendszerek kialakítására is lehetőség nyílik, amelyek segítségével az adatalanyok és az adatkezelők aktív kapcsolatot tudnak kialakítani. Ennek segítségével gyakorlatilag egyéni kereteket lehet meghatározni az adatok kezelésével kapcsolatban, különösen akkor, ha olyan műveletekre is sor kerül, mint például az adatok átadása harmadik személyek számára. A jelenleg elterjedt megoldások (és maga a jogi szabályozás is) alapvetően csak azt képes kezelni ezzel kapcsolatban, hogy valaki megtiltja-e az adatai további felhasználását (pl. direktmarketing céljára) vagy sem. Egy

42 Ez a célkitűzés jelentős részben megvalósult, köszönhetően az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendeletének 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

43 DE HERT, P.: Identity management of e-ID, privacy and security in Europe, A human rights view, *Information Security Technical Report*, XXX, 2008, 1-5.

összetett adatkezelési keretrendszerben akár az is megoldhatóvá válik, hogy valaki előre meghatározza azokat a témaköröket vagy szolgáltatókat, amelyek esetében hozzájárul adatai továbbításához, tehát lehetősége nyílik a differenciált hozzájárulás megadására ugyanazon adatok tekintetében. Ha például a sokak által ismert kötelező felelősség-biztosítás elektronikus megkötésére gondolunk, sok biztosító eleve kedvezmény ad akkor, ha valaki az elektronikus elérhetőségi adatait megadja további felhasználásra. Egyesek nem teszik ki magukat néhány százalék kedvezményért annak, hogy előre nem ismert helyről fog a későbbiekben üzleti ajánlatokat, reklámokat kapni. Másokat ez nem zavar vagy erre nem figyelnek, de mennyivel átgondoltabb lehet egy ilyen döntés, ha azt is előre meg tudja határozni az érintett a hozzájárulás megadásával, hogy milyen adatkezelői körnek ad felhatalmazást. Mindez persze interaktív kommunikációt is igényel az érintett és az adatkezelő között az adatkezelés során.⁴⁴

Az adatok közigazgatási felhasználásával kapcsolatban további kérdések is felvetődnek. Mint De Hert írja, az egyik legnagyobb kihívás a privát szférát erősítő személyazonosítás fejlesztése során, hogy az állam valóban érdekelt legyen, mind politikai döntéshozóként, mind jogalkotóként és végrehajtóként, mind pedig adatfeldolgozó szervezetként egyaránt. Természetesen nincs szükség annak külön igazolására, hogy az állam (közigazgatás) a legnagyobb adatkezelő a személyes adatok tekintetében, így az egyre szélesebb körben elterjedt elektronikus személyazonosítás során mindegyik fent jelzett szerepben megjelenik. Komoly hangsúlyt kell fektetni tehát a garanciákat biztosító, az érintettek információs önrendelkezési jogát szavatoló szabályok megalkotására és érvényesülésére. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás ugyanakkor egyre nehezebb helyzetben van, hiszen a nemzetközi terrorizmus terjedése, a nemzetbiztonságért és a bűnüldözésért való felelősség keretei között egyre nehezebb egyensúlyt találni a magánszféra védelme és az adatok biztonsági célú (adott esetben érdemi hozzájárulástól mentes) hatósági felhasználása között.

A prosperáló adatközpontú gazdaság új üzleti lehetőségek megteremtése és innovatív közszolgáltatások biztosítása révén hozzájárul a polgárok jólétéhez, valamint a társadalmi-gazdasági fejlődéshez. Ez a gazdaság korszerű és innovatív szabályok által irányított egységes európai egységes digitális piac keretein belül tud kiteljesedni.

A Bizottság víziója szerint a tervezett intézkedések végrehajtásukat követően a gazdaság egészén belül, egyúttal pedig az Európa központi szerepvállalásával működő világpiacon is felgyorsítják majd az adatokkal kapcsolatos innovációt, termelékenységet és növekedést, valamint javítják a versenyképességet.

44 DE HERT, i. m. 2.

4.2. A közösségi média és a közigazgatás

Meglátásunk szerint napjainkban már nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus közigazgatással, IKT eszközök közigazgatási alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a közigazgatás a közösségi média által nyújtott lehetőségeket. Természetesen a világban eltérő tendenciák láthatók, ráadásul törvényszerűségek kimutatása igen nehéz, de az bizonyos, hogy azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához „hivatalos” szinten, mint például Közép-Európában. Előbbi területeken a jogrendszer sajátosságai folytán javarészt jogi aktusok, szabályok hiányában is képesek alternatív kommunikációs lehetőségek meghonosodni, míg az utóbbi régiókban az apparátus nem szívesen alkalmaz olyan lehetőségeket, amelyekre nincs kifejezett felhatalmazása.

A közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények. Bizonyos jó példák ennek ellenére természetesen vannak. Az egyik éppen a rendőrség területéről. Mickoleit azt fejt ki a témában írt tanulmányában, hogy a spanyol nemzeti rendőrség által alkalmazott módszer globális példa arra, hogy miként lehet megváltoztatni a szervezetről kialakult képet, és kialakítani egy bizalmi alapon nyugvó együttműködést a polgárok és a szolgáltatást nyújtó szervezetek között.⁴⁵ Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, különben a próbálkozások nem lesznek sikeresek. A közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult, fiatalabb korosztály érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt. Egy vizsgálat szerint a holland fiatalok mindössze 30%-a használja ezt a platformot közigazgatási szervekkel való kapcsolattartásra, holott a közösségi médiaeszközök használata ebben a korosztályban a legnagyobb. Hollandia ráadásul nemzetközi összehasonlításban élen jár e

45 MICKOLEIT, A.: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. 3.

tekintetben, szemben például Ausztriával, ahol ugyanezen korosztály 10%-a sem érdeklődik az elektronikus közigazgatási szolgáltatások ezen formája iránt.⁴⁶ A magunk részéről meg kell jegyezzük azonban, hogy nem biztos, hogy kellő motiváció valaha is elérhető ebben a korosztályban. Olyan fiatalokról van szó ugyanis, akik a közszolgáltatások tekintetében elsősorban az oktatási intézményekkel állnak kapcsolatban vagy fiatal munkavállalóként jelennek meg a munkaerőpiacon. Könnyű belátni, hogy számos élethelyzet, mint például lakásépítés, családalapítás, gyermekvállalás, kevésbé érintik őket, csakúgy, mint az Európai Unió által sokszor hangsúlyozott eHealth programhoz kapcsolódó szolgáltatások. A közösségi média használata új jelenség a közigazgatásban, nemzetközi kontextusban is. Fontos jellemzője, hogy valóban interaktív, gyors hozzáférést tesz lehetővé. Ezekben az előnyökben azonban hátrányok is rejtőzhetnek. A közösségi médiát kezelő felelősöknek az intézményi oldalon fokozott figyelemmel kell lenniük, gyorsan kell reagálniuk adott esetben bizonyos jelenségekre, és nagyon kell vigyázniuk a megosztott információk hitelességére. Mindeközben pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni a személyes adatok védelmével kapcsolatos előírásokat sem, márpedig a közösségi hálózatok világában ez a terület önmagában is új kihívásokkal néz szembe napjainkban.

Egy másik, nagyon fontos felhasználási területe a közösségi médiának a krízishelyzetekben történő kommunikáció. A válsághelyzeti kommunikáció szükségességével, annak megfelelő módzataival már a 60-as, 70-es években elkezdtek foglalkozni.⁴⁷ A 90-es évek végétől azonban megváltoztak a korábbi kommunikációs eszközök és csatornák, sőt, a polgárok elvárásai is ilyen helyzetekben az igazgatási szervekkel, civil szervezetekkel szemben. A leglátványosabb fejlődés pedig a Web 2.0 megjelenéséhez köthető: a Twitter, a Facebook és hasonló médiumok széles körben kerültek alkalmazásra⁴⁸ a 2010-es Haiti földrengés, a 2011-es Fukushimai katasztrófa vagy a Sandy hurrikán (2013) pusztítása esetén.⁴⁹ De sajnos nem is kell ilyen messzire menni, hiszen 2017 a hurrikánok éve volt.⁵⁰ Nézzük meg, milyen előnyei vannak a közösségi

46 MICKOLEIT i. m. 5.

47 WENDLING, C., RADISCH, J., JACOBZONE, S.: The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24, OECD Publishing, Paris, 2013, 10.

48 Disaster Service Program Review, American Red Cross, 2011, 17

49 COHEN, S.: Marked a Shift for Social Media Use in Disasters, *Government Technology*, 2013, <http://www.govtech.com/em/disaster/Sandy-Social-Media-Use-in-Disasters.html> (2017. 11. 30.)

50 LOHRMANN, D.: 2017 Review: The Year Hurricanes Devastated Land, Data and Trust,

média használatának krízishelyzetekben. Mindenekelőtt eredményesebbé teszi a felkészülést és szükség esetén gyorsítja a reakciókat. Hatékonyan lehet a szükséges információkat eljuttatni a lehető legtöbb érintetthez, viszonylag rövid idő alatt. A másik a lehetséges károk csökkentésének lehetősége. Ez sokféle formában megnyilvánulhat, akár úgy, hogy a tájékoztatás eredményeképpen kevesebb ember utazik az érintett térségbe, vagy akár úgy is, hogy az egészségre ártalmas anyagot tartalmazó készítményt nem csak a boltok polcairól szedik le, hanem a már megvásárolt termékeket is hatékonyabban tudják visszahívni. A következő fontos kérdés a döntések átláthatósága, jobb megértése. Válsághelyzetekben a döntéshozók sokszor nem fordítanak arra kellő energiát, figyelmet arra, hogy a döntéseiket megalapozó információkat is megfelelően megosszák. Ennek sokszor az a következménye, hogy a kockázatokat az érintettek nem veszik komolyan, esetleg elbagatellizálják. Az internet által biztosított gyorsaság és az információk jelentős mennyiségének viszonylag könnyű megosztása révén a döntéshozatali folyamatok is átláthatóbbá, maguk a döntések pedig ezáltal elfogadhatóbbá válnak. Ennek egy másik, szintén fontos következménye, hogy azok, akik nem vagy nem közvetlenül érintettek egy-egy katasztrófában, a megosztott, hozzájuk eljuttatott információk alapján maguk is passzív szemlélőkből (vagy potenciális áldozatokból) aktív résztvevőkkel válhatnak és a maguk eszközeivel segíthetik a kialakult helyzet megoldását.⁵¹ Ezzel a témával tettünk egy lépést egy másik kényes, a technológia fejlődésével és a nemzetközi hálózatok működésével kapcsolatos biztonsági kérdés, nevezetesen a kiberbiztonság felé.

4.3. Kiberbiztonság

A társadalom egyre több, konvergens technológiára épülő, összekapcsolt, folyamatosan on-line állapotban lévő eszközt használ. Ez a hálózatokra való fokozott támaszkodás azt jelenti, hogy összekapcsolt környezetünk csak annyira biztonságos, mint a leggyengébb láncszeme. A sebezhetőség a kellemetlenségektől és kis értékű veszteségektől kezdve az érzékeny személyes adatok nagyarányú sérelméig, a terrorizmusig és a demokratikus folyamatok felforgatásáig terjedhet. Nő a számítógépes támadások száma, és kezelésük abba a problémába ütközik, hogy míg a számítógépes támadások

Government Technology, 2017, <http://www.govtech.com/blogs/lohrmann-on-cyber-security/2017-the-year-hurricanes-devastated-land-data-and-trust.html> (2017. 12. 17.)

51 WENDLING, RADISCH, JACOBZONE i. m. 7-8.

gyakran határokon átnyúló jellegűek, a bűnüldözési hatáskörök szigorúan nemzetiek. A nagyszabású számítógépes támadások az EU egész területén megzavarhatják a szolgáltatásokat, ezért hatékony uniós szintű reagálásra és válságkezelésre van szükség. Európa fontos lépéseket tett a kiberbiztonság és a digitális technológiákba vetett bizalom növelése felé. 2013-ban uniós kiberbiztonsági stratégiát fogadtak el⁵². A kiberbiztonságról szóló első uniós jogalkotási aktust, a hálózatok- és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelvet (NIS irányelv) 2016 júliusában fogadták el.⁵³

A kiberbiztonság az Európai Unió vonatkozó stratégiája szerint azokat a biztosítékokat és intézkedéseket jelenti, amelyek segítségével mind a polgári, mind a katonai területeken egyaránt megvédhető a virtuális tér azoktól a fenyegetésektől, amelyek az összefüggő hálózatokkal és információs infrastruktúrával kapcsolatosak.⁵⁴ A kiberbiztonság célja a hálózatok és az infrastruktúra rendelkezésre állásának és integritásának, valamint a benne lévő információk titkosságának megőrzése. Az elmúlt években egyre fokozottabb terhelésnek vagyunk kitéve. Kiindulópontnak 2013-at tekinthetjük a Snowden-botrány miatt, de 2014-ben a kibertámadások kockázata megduplázódott. A következő évben szintén jelentős változás történt, hiszen 2015 volt az első olyan év, amelyben a jelentősebb adatlopások nem elsősorban gazdasági, pénzügyi információkra, hanem sokkal személyesebb adatokra, biometrikus azonosítókra, családi kapcsolatokra, családi hangfelvételekre, egészségügyi információkra, személyes szokásokra, szállodai felvételek megszerzésére irányultak. A tavalyi évben (2016) pedig a hírek és információforrások váltak a hekkerek áldozatává, hiszen korábban soha nem látott mennyiségű álhír, dezinformáció kapott szárnyra – köszönhetően természetesen a médiafogyasztási szokások digitalizálódásának.⁵⁵

A kiberbiztonság látszólag csak részben kapcsolódik az elektronikus közigazgatás trendjeihez, ugyanakkor a biztonsági támadások, krízishelyzetek számának növekedése azt mutatja, hogy egyre inkább foglalkozni kell ezekkel a veszélyekkel is. Ráadásul a biztonság, az integritás megőrzése minden államnak elemi érdeke, így a közigazgatásnak is megfelelő válaszokat kell adnia az újabb és újabb kihívásokra. A továbbiakban az EU kibervédelmi stratégiájának egyes

52 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos és kibertér; JOIN (2013) 1

53 2016/1148 irányelv a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről.

54 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája, Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 3.

55 LOHRMANN i. m. 7.

elemein végighaladva mutatjuk be a legfontosabb kérdéseket a témában.⁵⁶

A kibertér csak akkor maradhat nyitott és szabad, ha a kibertérben is ugyanazok a normák, alapelvek és értékek érvényesülnek, mint amelyeket a való életben képviselünk. Az alapvető jogokat, a demokráciát és a jogi normákat ebben a közegben is meg kell védeni. Szabadságunk és jólétünk egyre nagyobb mértékben függ a stabil és innovatív internettől, amely tovább fog fejlődni, ha a magánszektor innovációja és a civil társadalom hozzájárul a növekedéséhez. Internetes szabadság nem létezik azonban megbízhatóság és biztonság nélkül. A virtuális teret meg kell védeni a biztonsági eseményektől, a rosszhiszemű tevékenységektől és a visszaélésektől; a nemzetállamok fontos szerepet játszanak a szabad és biztonságos kibertér biztosításában: a hozzáférés és a nyitottság védelme, az internetes alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, valamint az internet megbízhatóságának és átjárhatóságának fenntartása. A kibertér jelentős részének tulajdonosai és üzemeltetői azonban a magánszektorból kerülnek ki, így bármilyen sikeres kezdeményezést csak a magánszektor vezető szerepének elismerésével lehet megalkotni.

Az új internetalapú technológiák elterjedéséhez – ideértve az elektronikus fizetést, a számítási felhőt vagy a gépek közötti kommunikációt – bizalomra van szükség az emberek részéről. Az Eurobarométer 2012-es felméréséből⁵⁷ azonban kiderült, hogy az európaiak közel egyharmada sajnos nem tudja az internetet kellő bizalommal használni banki műveletekre vagy vásárlásra. A válaszadók túlnyomó többsége ezenkívül biztonsági megfontolásokból nem oszt meg személyes információkat interneten keresztül. Az Unió internet felhasználóinak több mint tíz százaléka volt már internetes csalás áldozata.⁵⁸

Az utóbbi évek tapasztalatai alapján a digitális világ óriási előnyöket tartogat, ugyanakkor támadható is. Riasztó mértékben nő a szándékos és véletlen kiberbiztonsági események előfordulása, amelyek olyan, természetesnek vett alapvető szolgáltatások biztosításában okozhatnak fennakadást, mint a vízellátás, az egészségügyi ellátás, a villamosenergia- vagy a mobilszolgáltatás. Ezek a fenyegetések különböző forrásokból származhatnak, ideértve a bűncselekményeket, a politikai célú, terror- vagy államilag támogatott támadásokat, valamint a természeti katasztrófákat és a nem szándékosan elkövetett hibákat is.

56 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1

57 390. sz. Eurobarométer különfelmérés a kiberbiztonságról, 2012.

58 Az elektronikus fizetés elektronikus közigazgatási vonatkozásaival kapcsolatban lásd ZAKONNIK, Ł.: *Electronic Payments in the Context of E-government, Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management*, Nr. 76, 2015. 99-111.

A határokat nem ismerő, sokrétű internet a globális fejlődés egyik legerősebb eszközévé vált, amely nem tartozik állami felügyelet vagy szabályozás hatálya alá. Habár fontos, hogy a magánszektor továbbra is vezető szerepet töltsön be az internet kiépítésében és mindennapos kezelésében, egyre erősebbé válik az átláthatóságra, az elszámoltathatóságra és a biztonságra vonatkozó igény. A stratégia tisztázza azokat az alapelveket, amelyeknek uniós és nemzetközi szinten egyaránt vezérelniük kell a kiberbiztonsági politikát.

Az Európai Unió alapértékei ugyanolyan mértékben vonatkoznak a digitális világra, mint a fizikai világra, azaz ugyanazok a törvények és normák vonatkoznak a kibertérre, mint amelyek mindennapjaink más területein is érvényesek.⁵⁹

Az alapvető jogok, a szólásszabadság, a személyes adatok és a magánélet védelme kiemelten fontos. A kiberbiztonság csak akkor lehet hatékony és eredményes, ha az Európai Unió Alapjogi Chartájában meghatározott alapjogokra és alapvető szabadságjogokra, valamint az Európai Unió alapértékeire épül. Ugyanez fordítva is igaz: az egyének jogai nem biztosíthatóak biztonságos hálózatok és rendszerek nélkül. A kiberbiztonság céljából végzett információmegosztást – amennyiben személyes adatok forognak kockán – az uniós adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően kell végezni, és az egyének jogait ezen a területen teljes mértékben figyelembe kell venni.

Mindenki számára biztosítani kell a hozzáférést. A polgárok számára az internethez való hozzáférés korlátozottsága vagy hiánya, valamint a digitális írástudatlanság hátrányt jelent, tekintve, hogy a társadalmi tevékenységeket a digitális világ nagymértékben áthatja. Mindenki számára lehetővé kell tenni az internethez és az akadálytalan információáramláshoz való hozzáférést. Biztosítani kell az internet integritását és biztonságát annak érdekében, hogy biztonságosan elérhető legyen mindenki számára.

Minden érdekeltet be kell vonni az irányításba. A digitális világot nem egyetlen jogalany irányítja. Jelenleg számos érdekelt fél – akik nagyrészt kereskedelmi és nem kormányzati jogalanyok – vesz részt az internetes erőforrások, protokollok és szabványok mindennapos kezelésében és az internet fejlesztésében. Az Európai Unió a dokumentumban kijelenti, hogy elismeri az összes érdekelt fél fontosságát az internet jelenlegi szabályozási modelljében, és támogatja ezt a több érdekelt fél részvételén alapuló szabályozási megközelítést⁶⁰. A biztonság közös felelősség. Tekintettel arra,

59 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 3-4

60 Lásd még: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: „Az internet szabályozása: a következő lépések”, COM(2009) 277.

hogy életünk minden területén egyre jobban függünk az információs és kommunikációs technológiáktól, sebezhető pontok alakultak ki. Minden érintett szereplőnek, köztük az állami szervezeteknek, a magánszektornak és az egyes polgároknak is fel kell ismerniük a közös felelősséget, fel kell lépniük a saját védelmükben, és szükség esetén összehangolt válaszlépéseket kell tenniük a kiberbiztonság erősítése érdekében.

Az Európai Uniónak olyan internetes környezetet kell biztosítania, amely mindenki számára lehetővé teszi a lehető legnagyobb mérvű szabadságot és biztonságot. A kiberbiztonsági stratégia a jövőképet öt prioritásban foglalja össze:

- kibertámadásokkal szembeni ellenálló képesség elérése;
- a számítástechnikai bűnözés drasztikus csökkentése;
- kibervédelmi politika és képességek kifejlesztése a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) tekintetében;
- kiberbiztonsági ipari és technológiai erőforrások kifejlesztése;
- összefüggő nemzetközi szakpolitika létrehozása a kibertér vonatkozásában az Európai Unió számára, és az Unió alapértékeinek támogatása.

A kiberbiztonsági események megelőzése, feltárása és kezelése érdekében jelentős erőfeszítéseket kell tenni. A fenyegetések csak akkor háríthatóak el, ha a támadásokra összehangolt választ tudunk adni nem csak nemzeti, hanem nemzetközi szinten egyaránt. Fentiek érdekében az EU korábban (2004-ben) létrehozta az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget (ENISA)⁶¹. Nagyon fontosak tehát az uniós szintű kiberbiztonsági eseményekkel kapcsolatos gyakorlatok a tagállamok és a magánszektor közötti együttműködés ösztönzése szempontjából. Az első gyakorlatra 2010-ben került sor a tagállamok részvételével („Cyber Europe 2010”), a második gyakorlatot pedig a magánszektor bevonásával 2012 októberében hajtották végre („Cyber Europe 2012”).

A kiberbiztonság kapcsán a végfelhasználók fontos szerepet játszanak a hálózati és információs rendszerek biztonságának lehetővé tételében: fel kell világosítani őket a rájuk leselkedő internetes veszélyekről és egyszerű védelmi lépésekre kell őket megtanítani. Ugyanilyen fontos kérdés a számítástechnikai bűncselekmények kérdése is. Minél digitálisabbá válik a világ, annál több lehetőség nyílik számítástechnikai bűncselekmények elkövetésére. A számítástechnikai bűnözés a leggyorsabban terjedő bűncselekmények közé tartozik, amelynek naponta több mint egymillió ember esik áldozatául. A számítástechnikai bűnelkövetők és hálózataik egyre kifinomultabbá

61 Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról

válnak, ezért megfelelő eszközökkel és képességekkel kell felvértezödnünk ellenük. A számítástechnikai bűnözés nem ismer határokat – az internet globális elérhetősége miatt a bűnüldöző hatóságoknak összehangolt és együttműködésen alapuló nemzetközi megközelítést kell alkalmazniuk a növekvő fenyegetés ellen.

Az uniós kiberbiztonsági erőfeszítések a kibervédelem dimenzióját is tartalmazzák. A tagállamok védelmi és nemzetbiztonsági érdekeit támogató kommunikációs és információs rendszerek ellenálló képességének növelése érdekében a kibervédelmi képesség fejlesztését a kifinomult számítástechnikai fenyegetések felismerésére, a reagálásra és a javításra kell irányítani. Mivel ezek a fenyegetések sokfélék lehetnek, fejleszteni kell a kritikus számítástechnikai eszközök védelmére irányuló civil és a katonai módszerek közötti szinergiákat. Ezeket az erőfeszítéseket a kutatás és fejlesztés segítségével, valamint a kormányok, a magánszektor és a tudományos élet képviselői közötti szorosabb együttműködés révén kell támogatni.

Fejleszteni kell az IKT termékek és szolgáltatások előállításának kapacitásait Európában, mert ezeknek a termékeknek és szolgáltatásoknak a jelentős része Európán kívülről származik, ami növeli a biztonsági kockázatot. Fennáll a veszélye annak, hogy Európa túlságosan függeni fog a máshol előállított információs és kommunikációs technológiáktól, valamint a határain kívül kifejlesztett biztonsági megoldásoktól. Fontos, hogy az Unióban és harmadik országokban előállított, kritikus szolgáltatások és infrastruktúrák esetében, valamint egyre nagyobb mértékben mobil eszközök esetében használt hardver- és szoftverösszetevők megbízhatóak és biztonságosak legyenek és garantálják a személyes adatok védelmét. A biztonsági előírások és intézkedések csak akkor működnek megfelelően, ha a teljes értéklánc során betartásra kerülnek (gyártók, szoftverfejlesztők, szolgáltatók, felhasználók), de egyelőre a biztonsági megoldások iránti kereslet nem éri el az elvárt szintet.⁶²

A kibertérben tapasztalt globális kihívások elleni küzdelem érdekében minden érintett nemzetközi szervezetnek elemi érdeke, hogy együttműködjön és összehangolt ajánlások és stratégiák mentén haladjon tovább. A biztonságosabb kibertér elérése a polgároktól a kormányokig a globális információs társadalom minden szereplőjének a felelőssége. Törekedni kell arra, hogy a kibertérben tanúsított magatartásra olyan normák kerüljenek kidolgozásra, amelyeket az összes érdekelt fél elfogad és betart.

62 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 14

5. Összefoglalás, következtetések

Az új tendenciákkal kapcsolatos zárszóként ki kell jelentenünk, hogy egyetértünk azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a technológia gyorsabban változik, mint bármi más, de különösen markáns a különbség a jog, a politikai és kormányzati struktúrák, az emberi viselkedés, a természeti és kulturális környezet, valamint a közigazgatási rendszer területén. A jog – napjainkra – relatíve gyorsan változtatható területté vált, de ez nem minden esetben érhető tetten. A kultúra területén alkalmanként egy-egy generációnak fel kell nőni, hogy érdemi változások tetten érhetőek legyenek. Az emberi magatartások, beidegződések megváltozásához még hosszabb időre van szükség. Önmagában tehát a technológia fejlődése nem biztos, hogy sikert hoz azokon a területeken, ahol elvárnánk hasznait. A stratégiai gondolkodás során és a fejlesztési irányok meghatározásakor tehát bizonyos szempontokat érdemes figyelembe venni. Nem szabad hirtelen, nagy jelentőségű fejlődésre számítani egyik pillanatról a másikra. Hosszú távú fejlesztésekben, folyamatos fejlődési folyamatokban érdemes gondolkodni.⁶³ A technológiára, mint kiszolgáló, segítő lehetőségre kell gondolni, nem szabad engedni, hogy a technológia bevezetése öncélú legyen.⁶⁴

Elemzésünkben igyekeztünk egy tendenciát vázolni arról, hogy milyen változások mentek végbe az elektronikus közigazgatás területén az elmúlt évek során és milyen kihívásokkal kell megküzdenünk napjainkban. Tettük mindezt elsősorban az Európai Unió stratégiai dokumentumaira támaszkodva. Az Unió esetében ugyanis kellő önkritika érhető tetten, a hangzatos célkitűzések után – legalábbis ezen a vizsgálati területen – nem csak eredménykommunikáció zajlik, hanem a kevésbé sikeres programok alapján a Bizottság igyekszik levonni a konzekvenciákat és beépíteni a tapasztalatokat a következő stratégiai célokba, akciótervekbe. Jól látható mindazonáltal az is, hogy miként alakította át az Unió döntéshozóinak gondolkodását, hozzáállását a technológiai fejlődés, valamint az eredmények esetleges részbeni elmaradása.

Míg kezdetben elsősorban a passzív ösztönző eszközök kiépítése volt hangsúlyos az egyes akciótervekben (internet mindenkinek, majd szélessáv mindenkinek, stb.), addig napjainkra egészen konkrét, a tagállamok és az uniós szervek szoros, aktív együttműködését igénylő megoldások kerülnek a zászlókra.

63 Ezzel kapcsolatban részletes elemzés: MARGETTS, H., DUNLEAVY, P.: *Philosophical Transactions. Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, Vol. 371, No. 1987, Published by Royal Society, 2013, 1-17.

64 BANNISTER, CONNOLLY i. m. 211-222.

Olyan megoldások is, amelyeket korábban nehéz lett volna elképzelni (közös eljárásjogi keretek, közös, átjárható adatbázisok), de amelyek megjelenését és alkalmazását egyfelől a technológiai fejlődés (változás) és természetesen a polgárok (szervezetek) érdekei, elvárásai vívták ki. A folyamatnak messze nincs vége, sőt, bizonyos szempontból az út elején vagyunk, de az már most világosan látszik, hogy a polgárok (ha úgy tetszik: választók) egyre szorosabb befolyása a döntéshozatali folyamatokra jelentős mértékben fogja újrarajzolni mindazt, amit eddig végrehajtó hatalmi működés alatt értettünk. Az elektronikus közigazgatás és a hozzá kapcsolódó társ-területek a technológiai jogban az egész jogrendszerrel, sőt, a demokrácia működéséről alkotott képünket átalakítják a közeljövőben, egészen a választásoktól (pl. közvetlen részvétel biztosítása digitális eszközök útján) a döntések operatív végrehajtásáig (lásd pl. a katasztrófhelyzetekben alkalmazott, kármegelőzési és kárenyhítési célú elektronikus kommunikációt). Mindez pedig egy egyre inkább nemzetköziesedő környezetben történik, ahol immáron nem csak a globális vállalkozások üzleti megoldásai eredményeként vagy a biztonsági kihívások globalizálódása miatt kell nemzetközi térben gondolkodnunk és cselekednünk, hanem a tendenciákat felismerve – ha úgy tetszik: azokra válaszul – a nemzetállami és a szupranacionális jogalkotásnak is egyre több konkrét javaslata, célkitűzése, feladata lesz a jövőben, amelyek egyes igazgatási, végrehajtási kérdéseket nemzetközi kontextusba helyeznek: interoperábilis, határon átnyúló közigazgatási szolgáltatások, felhő alapú megoldások, közös adatbázisok, nagy adatbázisokban rejlő lehetőségek kihasználása, kiberbiztonsági kihívások, hogy csak a legfontosabbakat említsük. Álláspontunk szerint tehát mindkét kiinduló hipotézisünk alátámasztást nyert.