

DR. CSEH GERGELY – DR. TORMA ANDRÁS*

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI¹

Bevezetés

A hazai elektronikus közigazgatás (továbbiakban: e-közigazgatás) megismeréséhez – Magyarország Európai Uniói tagsága miatt – elengedhetetlenül szükséges a közvetlen szabályozási környezet, azaz az Európai Unió e-közigazgatási kezdeteinek és lépcsőinek megismerése. Az Unió szabta kereteken belül kezdett el hazánk is az e-közigazgatás útjára lépni. A kezdő lökéseket persze már a csatlakozás előtt megkaptuk, azóta pedig több akció – és cselekvési terv nyomán Magyarország is építi, fejleszti a saját e-közigazgatási eljárásait.

1. A kezdeti lépések

Az e-közigazgatás gyökereit az 1970-es vége felé kell keresnünk. A közös piac országainak miniszteri tanácsa 1978-ban indított el egy kísérleti programot, amelynek egyik témája az információs társadalom volt.² A fent említett kezdeményezés nyomán, Európában a legelső, az egész országra kiterjedő információs program a francia Minitel³ rendszer volt, amely 1981-ben kezdte meg működését. Az 1980-as években az Európai

* Témavezetett – témavezető közös publikáció.

dr. Cseh Gergely II. évf. nappali tagozatos doktorandusz – Dr. Torma András CSc egyetemi tanár, ME-ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ „A kutatómunka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.”

² Pintér Róbert: Európa információs társadalom politikája a Bangemann-jelentéstől az e-Europe programig. www.artefaktum.hu/irasok/bangemann.rtf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 09.)

³ A Minitel egy videotext rendszer, amely egy telefon és egy monitor konvergálásából született meg. A 80-as évek közepén már több mint 3 millió Minitel készülék volt forgalomban és tízezernél is több szolgáltatás volt elérhető rajta. Ilyenek voltak például a jegyvásárlás, termék eladás vagy az online bankolás.

Közösségeknek is be kellett látniuk, hogy „Európa nem maradhatott le az USA és Japán mögött a világgiazi versenyben,”⁴ így folyamatos innovációra kényszerült, és ki kellett használnia a modern infokommunikációs eszközök és technológiák adta lehetőségeket. „Nevesül ekkoriban indultak el a következő hivatalos európai programok: az ESPRIT (az információs technológiáért, 1984-től), a RACE (a fejlett kommunikációért, 1985-től), a telematikai alkalmazásfejlesztési programok 1986-tól: az AIM (az egészségügyért), a DRIVE (a közúti szállításért) és a DELTA (a távoktatásért).”⁵

2. A Bangemann-jelentés

Az e-közigazgatás európai alapkövének elhelyezéséért a legtöbbet az Európai Tanács (továbbiakban: Tanács) tett.⁶ A versenyhátrány felismerése nyomán a Tanács felkérte az Európai Bizottságot (továbbiakban: Bizottság), hogy készítsen egy értékelést az információs társadalom akkori helyzetéről. 1993 utolsó negyedévére a Bizottság elkészítette *„A növekedés, a versenyképesség és a foglalkoztatottság középtávú stratégiájáról szóló Fehér Könyv”*⁷ címet viselő dokumentumot, amely jó alapot biztosított a Tanács által kialakított információs társadalom stratégiájának. A Fehér Könyv a technológiai fejlődést tűzte ki célul, mely az információs társadalmi infrastruktúra fejlesztésében, megújításában csúcsosodott ki. Az ilyen irányú törekvés versenyképessé teheti Európát, vélték ezt az értékelés készítői. A Tanács – a Fehér Könyvben rögzítettek alapján – 1993 decemberében felkért egy szakértői csoportot, hogy dolgozza ki, milyen teljesítendő, elvégzendő feladatok állnak Európa előtt a kívánt cél eléréséhez.

A Tanács által kezdeményezett szakértői jelentés 1994. május 26-án látott napvilágot. Ezt a dokumentumot nevezzük a hétköznapi szóhasználatban – a szakértői csoport vezetőjének nyomán – *Bangemann*

⁴ Torma András: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz Kiadó, Budapest, 2002, 177. o.

⁵ Pintér: Európa információs társadalom...www.artefaktum.hu/irasok/bangemann.rtf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 09.)

⁶ Gergely Cseh: The development of the e-public administration in Hungary. In: Dr Sipta István (szerk.): Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2013. november 7., Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc, 2013, 45. o.

⁷ Growth, Competitiveness, Employment—the challenges and ways forward into the 21st century—White Paper. COM/93/700 Final.

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

– *jelentésnek, amelynek a hivatalos neve az „Európa és a globális információs társadalom.”*⁸

A jelentés Európa helyzetét különböző nézőpontokból vizsgálja, amiket egy-egy fejezetben rögzít. A legfontosabb megállapítás, amit előre le kell szögeznünk az, hogy „az információs társadalom kiépítése (eljövetele) elkerülhetetlen sőt, jelentőségét tekintve az ipari forradalommal összevethető.”⁹ Az egyes fejezetek foglalkoznak az információs társadalommal általában, ebben részletesen értekeznek az együttműködés, együttélés új fajta módozatairól, taglalva a segítő és hátráltató tényezőket; a piacközpontú forradalom kérdésével; az információs társadalom építőköveivel; finanszírozásával, melyben a piacra és a magánszektorra kíván támaszkodni; valamint az elvégzett feladatok ellenőrzésével.¹⁰ Az információs társadalom építőkövei című fejezetben a szakértők tíz konkrét alkalmazási területet azonosítanak, melyek elindításával a várható célok teljesülhetnek. Ezek az alkalmazási területek az alábbiak: táv – munkavégzés; táv – tanulás; hálózat egyetemek és kutató-központok részére; telematikai szolgáltatások kis- és közepes vállalatok részére; közúti közlekedési menedzsment rendszerek; légi forgalomirányítás; egészségügyi hálózatok; elektronikus tendereztetési eljárások; transz-európai államigazgatási hálózat és városi információs központok kiépítése.

Az e-közigazgatás szempontjából kiemelt figyelmet kell fordítanunk a transz-európai államigazgatási hálózat nevű kezdeményezésre. A javaslat célja, hogy Európa közigazgatási szervei alkossanak egy információs hálózatot, melynek segítségével hatékonyabb információcseré jöhet létre. Ez a hatékonyság mind finansiális, mind infrastrukturális szempontból érezhető lesz. A közigazgatási hálózatok összeköttetése csak az első lépcső kell, hogy legyen, mert ha ez megvalósul, akkor a közigazgatást

⁸ Europe And The Global Information Society - Bangemann report recommendations to the European Council http://www.epractice.eu/files/media/media_694.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 11.)

A jelentés teljes szövegét lásd magyarul:

<http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun> (Letöltés dátuma: 2014. 05. 11.)

⁹ Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdése, Budapest, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, 10. o.

¹⁰ Veszprémi Bernadett – Czékmann Zsolt: Az e-közigazgatás szakigazgatási alapja, In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet, Gazdasági közigazgatás, Infrastruktúra igazgatás, CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 349. o.

össze kell „kapcsolni” az állampolgárokkal is. „A célkitűzés tehát nem más, mint a jobb és olcsóbb közigazgatás.”¹¹

A Bangemann – jelentést a Tanács az 1994. június 24-25-i korfui konferenciáján ismertette és fogadta el. A Tanács elnökségének határozatából kiderül, hogy a kihívások legyőzésére egy koordinációs testület felállítását tervezték, melyben a tagállamok szakminiszterei foglalnának helyet, továbbá felkéri a Bizottságot, hogy a lehető leggyorsabban dolgozzon ki egy intézkedési programot.

A korfui konferencia megadta a lökést a Bizottság számára, amely egy hónapon belül – 1994. július 19-én – bemutatta az „*Európa útja az információs társadalom felé: Akcióterv*”¹² elnevezésű anyagát. Az akcióterv eredetileg az 1994-1995 között időszakban fogta volna össze az EU infokommunikációs politikáját, ám 1996-ban új minősítést kapott és gördülő akcióterv lett belőle, melynek hatálya egészen 1998-ig eltartott.¹³

Az akcióterv eredetileg *4 figyelemre méltó cselekvési tendenciát* jelölt ki:

1. *Szabályozási és jogi környezet:* az új környezethez való alkalmazkodás legfontosabb pontjaként emeli ki a szükséges jogi keretek meglétét. Ezen a ponton belül több intézkedés szükséges: európai szintű szolgáltatások meghatározása és gazdasági háttérének megteremtése; standardizálás, összekapcsolódás és interoperabilitás biztosítása; vám konszolidáció; világméretű kiterjeszkedés; szellemi tulajdonjogok védelme; személyes adatok védelme; elektronikus – és jogi védelem illetve biztonság; média kontroll biztosítása; versenyjog és audiovizuális politikák biztosítása.
2. *Hálózatok, alapvető szolgáltatások, applikációk – infrastruktúra és tartalom:* egész Európát átszelő hálózatok, szolgáltatások és alkalmazások kialakítása, persze mind a magánszektor támogatása révén.
3. *Szociális, társadalmi és kulturális nézőpontok:* vizsgálni szükséges, hogy az élet területein a drasztikus változásokhoz hogyan tudnak alkalmazkodni az állampolgárok. Erre külön csoportot kell létrehozni. A cél a hálózatok, programok egységesítése, emellett pedig a kulturális sokszínűség megőrzése.

¹¹ Csáki: i. m. 11. o.

¹² Europe's way to the information society. an action plan - communication from the commission to the council and the european parliament and to the economic and social committee and the committee of regions COM/94/347final
http://aei.pitt.edu/947/1/info_society_action_plan_COM_94_347.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 11.)

¹³ Juhász Lilla: Az Európai Unió információs stratégiája. In: Pintér Róbert (szerk.): Az információs társadalom – Az elméletől a politikai gyakorlatig, Gondolat Kiadó – Új Mandátum, Budapest, 2007, 133. o.

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

4. *Reklám, propaganda*: az előző pontok érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy az információs társadalom lehetőségeire, előnyeire és fontosságára felhívják a figyelmet.

Az „*Európa útja az információs társadalom felé*” elnevezésű bizottsági akciótérít kiterjedésének két fontos támogató tényezőjét kell megemlíteni.

Az egyik az 1995. február 25-26-án megtartott *G7 konferencia*. Ezt a konferenciát teljes mértékben az információs társadalomról való egyeztetésre szánták. A konferencia záródokumentuma hét alapelvet fektetett le és tizenegy pilot programot nevesített.¹⁴ A 7 alapelv a következő: tiszta hozzáadott érték szükséges az információs társadalom fejlődéséhez; az információs társadalom fogalom érthetővé tétele az állampolgárok számára; a társadalom különböző szereplői közötti együttműködés serkentése; az újfajta bürokratikus rendszer elkerülése; a futó programok pénzügyi fedezete biztosított legyen; állandó hozzáférés biztosítása; a G7 tagjain kívüli országok számára is nyitva kell hagyni a lehetőségeket. A *11 pilot program*: világméretű leltár; világméretű széles sávú hálózatok; világot átszelő oktatás, tréning; elektronikus könyvtárak; elektronikus múzeumok és képtárak; környezet és természetes erőforrás barát menedzsment; világméretű veszélyhelyzeti menedzsment; világméretű egészségügyi alkalmazások; online kormányzat; világméretű piac; tengeri információ rendszer.

A másik jelentős tényező az 1995 februárjában életre hívott Információs Társadalom Fórum. A Fórum a Bizottság által létrehozott nagyjából száz főből álló állandó szakértői csoport volt, amely az állampolgárok és a Bizottság közti információáramlást biztosította.¹⁵ A Fórum még 1995-ben elkészítette az „*Információs Társadalom Fórumának Tézisei*” című dokumentumot. Az anyagban 9 tézis került rögzítésre, az alábbiak szerint:

1. Tézis: az új távközlési technológiák hatása a szervezetekre és a munkára.
2. Tézis: az egyéni hozzáférés az információs társadalomban.
3. Tézis: a társadalmi és demokratikus élet a virtuális közösségben.
4. Tézis: átláthatóbb és jobb közszolgáltatás felé.
5. Tézis: kulturális dimenzió.

¹⁴ Conclusions of G7 Summit „Information Society Conference” European Council – DOC/95/2 http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-95-2_en.htm (Letöltés dátuma: 2014. 05. 11.)

¹⁵ Pintér: Európa információs társadalom...www.artefaktum.hu/irasok/bangemann.rtf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 11.)

6. Tézis: az egyén védelme.
7. Tézis: az oktatás és képzés az információs társadalomban.
8. Tézis: a tartós globális fejlődés megvalósítása.
9. Tézis: a multimédia jövője.”¹⁶

Minden tézist először általánosságban mutatnak be, majd pozitív és negatív oldalait rögzítik. Végül javaslatokkal, kérdésekkel hagyják nyitva további gondolkodásra a téziseket.

3. Európai információs politikák

„Az európai integráció motorja, az Európai Bizottság továbblépett a korábban jelzett dokumentumok által megkezdett úton, amikor 1996 novemberében nyilvánosságra hozta az *„Európa a globális információs társadalom élvonalában: folyamatos akcióterv”-ét.*”¹⁷ Az akcióterv¹⁸ kiemeli, hogy Európa csak úgy maradhat versenyben, ha a versenytársaknál hatékonyabban aknázza ki az infokommunikációs technológiák adta lehetőségeket. A jelen helyzet ismertetése mellett szól, az ideáig vezető útról és rögzíti, milyen megmértetések várnak még Európára. Az akcióterv *négy új prioritást* jelölt ki:

1. A gazdasági környezet javítása a liberalizált távközlési piac hatékony és következetes megvalósításával, továbbá az elektronikus kereskedelemhez szükséges jogi feltételek megteremtése.
2. „Lifelong Learning” – mivel az információs társadalmat megérteni nem olyan egyszerű, ezért kiemelt figyelmet kell fordítani, az oktatásra. Szükséges az „életlen át tartó tanulás” jelszavát mindenkivel megismertetni és megkedveltetni.
3. Az információs társadalom eljövételének rendkívül jelentős hozadéka, hogy különösen infokommunikációs területen új munkahelyek megteremtését generálja.
4. Kiemelt szerepet kell kapni a globális megállapodásoknak, bi- és multilaterális egyezményeknek, melyek a nemzetközi szintű szabályozást biztosítják. Az akcióterv alkotói szerint elsődleges jelentőségű a Világkereskedelmi Szervezettel (WTO) a távközlési technológiákkal és szolgáltatásokkal kapcsolatban folytatott egyeztetés sikeres lezárása.

¹⁶ Torma: i. m. 180. o.

¹⁷ Torma: i. m. 181. o.

¹⁸ Bognár Vilmos – Fehér Zsuzsa – Varga Csaba (szerk.): Mi a jövő? Tudástársadalom? Információs társadalom? Telekommunikációs társadalom? Kultúratársadalom? OMF, ORTT, HÉA Stratégiakutató Intézet, Budapest, 1998, 173-201. o.

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

Az akcióterv célja az volt, hogy elkészítsenek egy olyan listát, amely tartalmazza azon legfontosabb rendelkezéseket, amelyek bevezetése feltétlenül szükséges Európának az információs társadalom lépcsőjén való felkapaszkodáshoz.

Az akcióterv nyomán 1997-ben elkezdődött a konkrét jogi- és munka dokumentumok előkészítése. 1998. december 8-án a Bizottság – *eEurope: Információs Társadalom mindenkinek*¹⁹ néven – akciótervet hozott nyilvánosságra, melynek lényege az volt, hogy pozitív választ adjon a technológiai forradalom gazdasági és szociális kihívásaira, elősegítse a foglalkoztatást, a növekedést és a termelékenységet és biztosítsa, hogy az információs társadalom kialakulása Európa számára kohéziós és lehetőségeket hozó folyamat legyen. Az eEurope kezdeményezés körében a Bizottság meghatározott 10 konkrét kulcs akciót. Ezek voltak a következők: a fiatalok beléptetése a digitális korszakba; olcsó Internet hozzáférés; az elektronikus kereskedelem terjedésének gyorsítása; gyors internet a kutatók és a diákok részére; „smart card” az elektronikus hozzáférés biztosításához; kockázati tőke a high-tech KKV-k számára; „elektronikus részvételi” lehetőség a fogyatékos, korlátozott munkaképességű személyek számára; online egészségügyi szolgáltatások; intelligens közlekedés/ szállítás; online közszektor. Témánk szempontjából az online közszektor elnevezésű kezdeményezés a legfontosabb, amely 2000. év végére 3 fajta célt fogalmazott meg. Az *első cél*, hogy a tagállamok legalább négy lényeges, nyilvános adathoz könnyű hozzáférést biztosítsanak Európában. Ezek az adatok a következők: jogi és adminisztratív információ, kulturális információ, környezeti információ és azonnali közlekedési és zsúfoltsági adatok. A *második cél*, hogy az internet kiterjesztésével a törvények és a fehér könyvek weben történő egyszerű közzétételén túl létrejöjjön egy vita- és egy visszajelző fórum. A *harmadik pedig*, hogy a tagállamoknak és a Bizottságnak biztosítania kell, hogy a polgárok interaktív hozzáféréshez jussanak (pl. adózási űrlapok, finanszírozási űrlapok), ami lehetővé teszi számukra mind az információszerzést, mind a kitöltött űrlapok leadását.

A megalapozást és egyeztetést követően 1999. december 13-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az *elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999/93/EK irányelvet*. Az irányelv kötelezi a tagállamokat arra, hogy legkésőbb 2001. július 19-ig szabályozzák az elektronikus aláírások használatát, vagy ha korábban már

¹⁹ Az akcióterv teljes szövegét lásd magyarul: <http://www.inco.hu/inco3/vita/cikk0h.htm>
(Letöltés dátuma: 2014. 05. 17.)

létezett tagállami szabályozás, akkor teremtsék meg az irányelv rendelkezései és a saját szabályozásuk közötti összhangot és erről a Bizottságot tájékoztassák.

Az elektronikus aláírásról szóló irányelv mellett elkészült még egy meghatározó dokumentum. 2000. június 8-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az *információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi kérdéseiről szóló 2000/31/EK irányelvet*. Ebben az esetben 2002. január 17. volt az implementációs határidő, mely mellé szintén beszámolási kötelezettség társult. Magyarország mindkét esetben határidőn belül átültette az irányelveket a hazai jogrendszerbe.

„A fenti EU-kezdeményezések ellenére 2000-re nyilvánvalóvá vált, hogy Európa, illetve az európai vállalatok lassan reagáltak az információs gazdaság, illetve társadalom kihívásaira. Jól mutatja ezt, hogy amíg 1999-ben az USA-ban a lakosság mintegy fele-, addig az EU-ban csak a lakosság egynegyede (Magyarországon pedig mintegy tíz százaléka) rendelkezett Internet-hozzáféréssel.”²⁰ Ilyen előzmények után 2000. június 19-20-án Feirában a Tanács ülésén meghirdetésre került az „eEurope 2002”²¹ akcióterv. Az akcióterv kialakításához jelentős lökést adott a Tanács 2000. március 23-24-én tartott lisszaboni ülése,²² mivel ekkor kérték fel a Bizottságot, hogy készítsen egy átfogó „eEurope” akciótervet, amely összhangban van a Munkahelyteremtés Stratégiája az Információs Társadalomban című dokumentummal. A Tanács szükségesnek látta, hogy Európa mielőbb kiaknázza az új gazdasági keretek, illetve az internet adta lehetőségeket.

Az „eEurope” keretében meghatározott 10 kulcs akció a tagállamok és az Európai Parlament kérésének megfelelően kis mértékben átalakult. A „kockázati tőke a high-tech KKV-k számára” nevű akció kikerült a listából, mivel a 2000-es év első felében két, a tőkepiacokra vonatkozó önálló akció tervet fogadtak el. Így ez a célkitűzés, bár az „eEurope 2002”-ben már nem szerepelt, más tervek keretében lett megvalósítva. Továbbá ez a két szerv az „eEurope 2002” kibővítését kérte három pontban:

1. „Az információs társadalommal kapcsolatos szakértelem megteremtése: az ezen a téren tapasztalható hiányosságok leküzdésének érdekében.

²⁰ Torma: i. m. 182. o.

²¹ eEurope 2002-An Information society for all-Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira-19-20 June 2000 COM/2000/0330 Final

²² eEurope, An Information Society For All, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

2. A társadalom mozgósítása: a fiatalok és a fogyatékos polgárok bekapcsolásán túl minden egyes állampolgár aktivitására szükség van – vagyis kiemelt figyelmet kap ez a két csoport, de a társadalom egészének együttműködése szükséges.
3. A megfelelő minőségű Internetes tartalom biztosítása: ezzel a célkitűzéssel egy olyan új szempont jelent meg az eEurope-ban, ami az internetes fejlődéshez elengedhetetlenül fontos, eddig mégis mintha elkerülte volna a legmagasabb szintű politikai döntéshozók figyelmét.²³ Elvárásként fogalmazódott meg továbbá, hogy a teljesítmények mérésének, ellenőrzésének kereteit is határozza meg a Bizottság.

Ezeknek az elvárásoknak a nyomán az „eEurope 2002” akcióttervet átstrukturálták és három kulcsklaszterbe (olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb internet; befektetés az emberekbe és az ismeretekbe; az internet használatának ösztönzése) csoportosították a célkitűzéseket. A három fő célkitűzésen belül megkülönböztetünk a különböző alcsoportokat. Az *első klaszter* magában foglalja az olcsóbb és gyorsabb internet-hozzáférést; gyors internetet a kutatóknak és diákoknak és a biztonságos hálózatok és intelligens kártyák nevű célt. A *második klaszterben* rögzítik az európai ifjúság beléptetése a digitális korszakba; a munka a tudás-alapú gazdaságban és a mindenki részvétele a tudás-alapú gazdaságban nevű célokat. Az *utolsó klaszter* tartalmazza az e-kereskedelem elősegítése; az e-közigazgatás: elektronikus hozzáférés a közszolgáltatásokhoz; a távegészségügy; a digitális tartalom a globális hálózatoknak és az intelligens közlekedési rendszerek nevű célokat. Az akciótterv azt is megjelöli, milyen három módon lehet elérni a kitűzött célokat. Ezek egyrészt a megfelelő jogi környezet, másrészt az új infrastruktúrák és szolgáltatások sokszínűsége, harmadrészt pedig a nyílt koordináció és az ellenőrzési módszerek megfelelő alkalmazása.

Az e-közigazgatás szempontjából ki kell emelnünk a második klaszter második célját, ami az e-közigazgatás: elektronikus hozzáférés a közszolgáltatásokhoz nevet viseli. A lisszaboni csúcshatározat két fontos „kérelme” volt ezzel a céllal kapcsolatban. Az egyik, hogy a közigazgatás törekedjen az új technológiák kiaknázására és, hogy a tájékoztatás a lehető legegyszerűbb legyen. A másik elvárás, hogy a tagállamoknak elektronikus elérést kell biztosítani a fő közszolgáltatások számára 2003-ra. Amennyiben a közszférát sikerül átalakítani és elektronizálni, akkor

²³ Pintér Róbert: Az e-Europe akciótterv http://artefaktum.hu/irasok/e_europe.rtf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 17.)

gyorsabb, könnyebben irányítható, hatékonyabb, alacsonyabb költségekkel működő és felgyorsított adminisztrációs folyamattal rendelkező közigazgatást kaphatunk. Ezért fontos elvárás, hogy a közszektor is minél hamarabb akklimatizálódjon az új környezethez és kövesse a magánszektor által nyújtott példát. Ezeknek az elvárásoknak való megfelelés elengedhetetlen feltétele, hogy az internet értő használata megvalósuljon.

Az akcióterv teljesítésének központi határideje 2002, amikor az összes célt meg kell valósítani. Amennyiben azonban addigra Európa nem tud felzárkózni, akkor az ambíciózus terv, hogy vezető információs társadalommá váljon, messzire kerülhet.

Az „Europe 2002” legnagyobb volumenű hozzádoka a szolgáltatási lista (*Common List of Basic Public Services (CLBPS)*) megalkotása volt. A Tanács 2000 decemberében elfogadott egy 23 elemből álló listát, amelynek célja az volt, hogy az akcióterv elvárásai mérhető, számszerűsíthető formában nyomon követhetőek legyenek.²⁴ A végső közzétételig (2001. március 24. a Tanács rendkívüli ülése Stockholmban) a lista elemeinek száma még változott – főként a tagállamok kérésének megfelelően –, végül pedig 20 komponensből való összetételt láttak megfelelőnek. „Az elektronikus úton is igénybe vehető alapvető közigazgatási szolgáltatások között az Európai Unió tizenkét szolgáltatás határozott meg a polgárok részére és nyolcat a vállalkozások részére.”²⁵ Az alább megjelölt szolgáltatásoknak 2002 végén már minden tagállamban működniük kellett. A *polgárok számára nyújtandó szolgáltatások köre* a következő:

1. jövedelemadóval kapcsolatos ügyintézés;
2. munkaügyi hatóságok szolgáltatásai;
3. társadalombiztosítással kapcsolatos ügyintézés (a munkanélküliség, a családi pótlék, az orvosi kezelések költségei, illetve az ösztöndíjak területén);
4. személyi okmányokkal kapcsolatos ügyintézés;
5. gépjárművek adminisztrációja;
6. építési engedélyek igénylése;
7. rendőrségi bejelentések;
8. könyvtári szolgáltatások;
9. anyakönyvi ügyintézés;
10. felsőoktatási jelentkezés/beiratkozás;
11. lakhelybejelentés;

²⁴ http://www.epractice.eu/files/media/media_971.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 05. 18.)

²⁵ Csáki: i. m. 25. o.

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

12. egészségügyi szolgáltatások.

A vállalkozások számára nyújtandó szolgáltatások köre a következő:

1. a munkavállalók járulékaival kapcsolatos ügyintézés;
2. társasági adóval kapcsolatos ügyintézés;
3. ÁFA bevallás;
4. cégbejegyzéshez/nyilvántartáshoz kapcsolódó szolgáltatások;
5. statisztikai adatszolgáltatások;
6. vámügyintézés;
7. környezetvédelmi engedélyezés;
8. közbeszerzési eljárások lefolytatása.

Látható, hogy az Unió megpróbálta a legtöbbet megtenni annak érdekében, hogy az e-közigazgatás nem csak az akkori tagállamokban, hanem a majd belépő tagállamokban is gyors fejlődésnek induljon. *Azonban, hogy ez maradéktalanul sikerülhessen számos hiányosság került felszínre, amiket majd az „eEurope 2005” orvosolt.*

Az „eEurope 2002” akcióterv szerves folytatásaként kell értelmeznünk az „eEurope 2005”²⁶ akciótervet. Az akciótervet 2002 májusában fogadták el a Tanács sevillai ülésén, melynek előkészítő munkáira a Bizottság 2002 márciusában kapott felkérést.

Ebben az akciótervben is prioritásként kezelik az e-közigazgatás, e-kormányzás témakörét. Az akcióterv 2005-re elérendő legfőbb céljait a következőképpen foglalhatjuk össze: modern online közösségi szolgáltatások létrehozása (e-közigazgatás, e-egészségügyi szolgáltatások és elektronikus tanulás) és dinamikus e-kereskedelmi környezet kialakítása. Ami ezekhez pedig elengedhetetlenül szükséges: világméretű hozzáférhetőség a szélessávú kapcsolatokhoz, természetesen versenyképes áron; és biztonságos információs infrastruktúra kialakítása. Az akcióterv rögzíti, hogy bár a tagállamok vállalták, hogy 2002-re minden alapvető szolgáltatás elektronikusú tesznek, itt is találhatóak még elmaradások. A Tanács véleménye szerint az e-közigazgatás minél gyorsabb fejlesztése nagy lendületet adhat az egész információs társadalom előrelépésének. Ahhoz, hogy az e-közigazgatás a kitűzött célokat elérje, az akcióterv *6 javasolt cselekvési tervet* rögzít:

1. 2005 végéig minden tagállami közigazgatási szerv rendelkezzen szélessávú hálózati hozzáféréssel. Az ehhez szükséges eszközök beszerzésénél a legfejlettebb technológiát kell beépíteni.

²⁶ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - eEurope 2005: An information society for all An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002 Brussels, 28.5.2002 COM(2002) 263 final

2. 2003 végéig a Bizottság kibocsátja az interoperabilitás közös európai keret szabályait, ami elengedhetetlen az uniós szinten elérhető szolgáltatások működtetéséhez. A keretszabályok ajánlásokat fogalmaznak meg a szolgáltatások tartalmával és technikai feltételeivel, szabványaival kapcsolatban.
3. 2004 végéig a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek, továbbá használják ki a szélessávú hálózatok és a platform-függetlenség előnyeit. Ez szükségessé teszi a szervezeten belüli (back-office) folyamatok átszervezését.
4. 2005 végéig a tagállamoknak a közbeszerzések jelentős részét elektronikus úton kell lebonyolítaniuk. Az előfeltevés ugyanis az volt, hogy a közbeszerzés elektronikus úton történő működtetése a magánszektor tapasztalatai alapján jelentős költségsökkenést eredményez.
5. Minden tagállami polgár számára lehetőséget kell biztosítani a nyilvános, közösségi internet-hozzáférésre. Ennek megvalósításába bevonhatók a Strukturális Alapok eszközei, továbbá a gazdasági szereplők vagy a civil kezdeményezések, amennyiben szükséges.
6. A Bizottság a tagállamokkal, a gazdasági szereplőkkel és a regionális szervekkel együtt olyan e-szolgáltatásokat kezdeményez, amelyek Európát népszerűsítik és közérdekű adatok felhasználó-barát elérését teszik lehetővé.

Az Európai Unió – továbbhaladva az „eEurope 2002” és az „eEurope 2005” akciótervek nyomvonalán – *2006-ban összegezte* az elért eredményeket és a levonta a szükséges konzekvenciákat. A következtetések alapján szükséges volt egy újabb – mérföldkönek minősülő – összefoglaló dokumentum megalkotására. „Ezen év termése volt az *i2010 eGovernment* cselekvési terve (2006. április 25.), valamint az Európai Parlament és a Tanács *2006/123/EK Irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról*, amelyek megfogalmazták azokat a célokat (és ebből adódóan tagállami kötelezettségeket), amelyek meghatározzák napjaink jogalkotási tendenciáit e területen.”²⁷

Az „*i2010 eGovernment*”²⁸ *leszögezi*, hogy a versenyképes Európa létjogosultságához alapvető követelmény a hatékony és innovatív közigazgatás. Az e-közigazgatás a kulcs, amely segítségével a közszféra

²⁷ Veszprémi – Czékmann: i. m. 354. o.

²⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, SEC(2006) 511, Brussels, 25.04.2006, COM(2006) 173 Final

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

lemaradásait, hiányosságait pótolni lehet. A *cselekvési terv kiemel 5 fókuszpontot*, amelynek mentén az e-közigazgatás megvalósítására törekedni kell 2010-re. Ezek a pontok a következők:

1. Senkit nem hagyunk hátra. Azaz a lemaradtak felzárkóztatása az e-közigazgatás segítségével, hogy minden egyes uniós állampolgár részesülhessen a megbízható, innovatív közszolgáltatásokból és az azokhoz való könnyű hozzáférésből.
2. A hatékonyság és az eredményesség elérése. A cél eléréséhez lényegesen hozzájárul a magas felhasználói elégedettség, az átláthatóság, a felelősségre vonhatóság, az alacsonyabb adminisztratív terhek és a hatékonyságból származó haszon.
3. Nagy jelentőségű alapvető szolgáltatások nyújtása az állampolgárok és a vállalkozások számára.
4. Lehetővé kell tenni az állampolgárok és vállalkozások számára, hogy hasznot húzzanak a kényelmes, biztonságos és interoperábilis hitelesített hozzáféréshez Európa szerte.
5. A részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése.

Az akcióterv megállapítja, hogy a tagállamok vállalják, hogy a céldátumig (2010) az összes állampolgár – beleértve a szociálisan hátrányos helyzetű csoportokat is – az e-közigazgatás „kedvémenyezettje” lesz. Ez fogja meghozni a közigazgatásba vetett bizalom növekedését.

*A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv*²⁹ az e-közigazgatás fejlődése tárgyában jelentős lépéseket tett. Megjelöli azokat a lényeges tendenciákat, amelyeket a tagállamoknak, mint szolgáltatóknak követniük kell. Ezeket a *trendeket 4 csoportba sorolhatjuk*:

1. Az eljárások egyszerűsítése. Ez alatt nem csak a bürokratikus rendszer lebontását értik, hanem egységes formanyomtatványokat kívánnak bevezetni uniós szinten egységesen minden tagállamban.
2. Egyablakos ügyintézési pontok. A tagállamoknak biztosítaniuk kell az egyablakos ügyintézési pontok kiépítését és a meghatározott eljárások (pl.: szolgáltatási tevékenység gyakorlásához szükséges engedélykérelmek) lebonyolíthatóságát.
3. A tájékoztatáshoz való jog. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az alábbi szolgáltatások egyszerűen igénybe vehetők legyenek az ügyintézési pontoknál:
 - az adott tagállam területén letelepedett szolgáltatókra vonatkozó eljárási követelmények,

²⁹ HL L 376., 2006.12.27., o. 36-68.

- az illetékes hatóságok elérhetőségei,
- a szolgáltatókkal és szolgáltatásaikkal kapcsolatos nyilvántartásokhoz, adatbázisokhoz való hozzáférés módja, feltételei,
- esetleges viták esetén rendelkezésre álló jogorvoslatok,
- az illetékes hatóságoktól eltérő azon szövetségek vagy szervezetek elérhetőségeit, amelyekről a szolgáltatók vagy a szolgáltatás igénybevevői gyakorlati segítséget kaphatnak.

4. Eljárások elektronikus úton. A tagállamoknak vállalják, hogy a szolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos összes eljárás távolról, elektronikus úton elérhető és egyszerűen teljesíthető legyen.

„Habár csak a 4. pont az, amely kifejezetten nevesíti az elektronikus utat, a racionalizálás, költséghatékonyság és a szolgáltatások minőségének növelése nehezen kivitelezhető egyéb, az e-szolgáltatások figyelmen kívül hagyásával.”³⁰

2009. november 18-án Malmöben került sor a következő nagy lépcső előfutáraként nevesített eseményre, ami az *Unió tagállami minisztereinek e-kormányzat tárgyában hozott nyilatkozata*³¹ volt. A miniszterek 4 pontban foglalják össze, melyek azok a *prioritások*, ahol az államigazgatásnak előre kell lépnie:

1. Az állampolgárok és a vállalkozások az e-kormányzati törekvések által jogosultak a felhasználók igényeinek kielégítésére és a kívülálló harmadik személyekkel való hatékonyabb és átláthatóbb együttműködésre.
2. Az Európai Egységes Piac mobilitása és hatékonysága megerősítésre kerül az e-kormányzás által, hogy létrehozson egy olyan rendszert az Európai Unióban, amely szerint bárhol lehessen tanulni, lakni, dolgozni és nyugdíjba vonulni.
3. Az e-kormányzás használata egy állandó erőfeszítés, amelynek segítségével az adminisztratív terhek csökkenthetők, a szervezeti folyamatok fejleszthetők és bevezethető egy fenntartható alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság.
4. A nevesített prioritási pontok implementációja megfelelő kulcsfontosságú adottságokkal, jogi és technikai előfeltételek alkalmazásával valósítható meg.

A Malmöi Nyilatkozat már előrevetítette, milyen terveket kívánnak a tagállamok az *európai digitális menetrendben* lefektetni. „A digitális

³⁰ Veszprémi – Czékmann: i. m. 355. o.

³¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf> (2014. 05. 24.)

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

menetrend célja általánosságban, hogy a nagy sebességű és szupergyors internetre és interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac révén fenntartható gazdasági és szociális előnyöket teremtsen,³² továbbá az, hogy 2011-2015 között meghatározza az Unió információs társadalom politikáját. A digitális menetrend egyike az „Európa 2020” stratégia kezdeményezéseinek, melynek szerepe, hogy a 2020-ra kitűzött célok elérésében jelentős szerepet kapjon. A dokumentum nevesíti, melyek azok az *akadályok*, amelyek az egységes digitális piac létrehozását gátolják:

- a digitális piacok szétaprózódottsága;
- az interoperabilitás hiánya;
- a számítógépes bűnözés terjedése és a hálózatokkal szembeni bizalomvesztés kockázata;
- hálózati beruházások hiánya;
- elégtelen kutatási és innovációs erőfeszítések;
- a digitális jártasság és készségek hiánya;
- elmulasztott lehetőségek a társadalmi kihívások terén.

Az akadályok listázása mellett a valószínűsíthetően célra vezető *intézkedéseket* is nevesíti a digitális menetrend.

Az egységes digitális piac megvalósításához szükségesnek látja a Bizottság az elektronikus fizetés és számlázás megkönnyítését az Unióban, továbbá létre kell hozni egy egységes eurófizetési térséget és felül kell vizsgálni az e-aláírásról szóló irányelvet. A Bizottság vállalja, hogy az online tartalmakhoz való könnyebb hozzáférés érdekében a tagállami szerzői jogok tartalmát és határokon átnyúló mivoltát tisztázza. A Bizottság új adatvédelmi szabályozási keretet irányoz elő és egy internetes kódex létrehozását fogja kezdeményezni, amely a felhasználói jogosultságokat tisztázza.

Az interoperabilitás minél magasabb szintre hozásához szükséges, hogy az Unió a készülékek, alkalmazások, adattárolók, szolgáltatások és hálózatok átjárhatóságát növelje. Ehhez szükséges a szabványosítási politika és a szellemi tulajdonra vonatkozó szabályok felülvizsgálata.

Az internet biztonságába vetett bizalom megerősítéseként a Bizottság kezdeményezni fogja a számítógépes bűnözés, az internetes gyermek-pornográfia, és a magánélet és a személyes adatok védelmének megsértése elleni küzdelmet célzó politikájának a felülvizsgálatát.

³² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai digitális menetrend COM/2010/0245 f/2 – Bevezetés

A nagy sebességű és szupergyors internetelés mindenki számára hozzáférhetővé tételéhez az Európai Unió különböző európai alapokat (ERFA, EMVA) kíván igénybe venni.

A Bizottság véleménye szerint az európai infokommunikációs technológiákba (továbbiakban: ikt) való beruházások számát jelentősen meg kell növelni, mivel Európa még mindig jelentős lemaradással küzd a versenytársakkal szemben. Ennek okán a Bizottság meg fogja duplázni az ikt-ra fordítandó kutatás-fejlesztési beruházásokat.

Annak ellenére, hogy a társadalom többsége napi szinten használja az ikt-k által nyújtott lehetőségek tárházát, bizonyos társadalmi csoportok életében továbbra sincs jelen a digitális műveltség. Ezért a Bizottság javasolja, hogy az Európai Szociális Alap kiemelten foglalkozzon a digitális jártasság és a digitális kompetenciák széleskörűvé tételével.

Záró gondolatok

Az Európai Unió évtizedek óta törekszik arra, hogy az információs társadalom kiszélesítése által javítsa Európa versenyképességét, és látótávolságon belül tartsa a két nagy infokommunikációs vetélytársát, Japánt és az Amerikai Egyesült Államokat. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a technológiai változásokhoz való mielőbbi alkalmazkodás, amelynek – ahogy a különböző akciótervekből láthattuk – az EU próbált is eleget tenni. Az akciótervekben azonban nem csak hangzatos jelszavak, kitűzött célok kerültek meghatározásra, hanem ezeknek a mérésére, ellenőrzésére is találtak ki megfelelő metódusokat. „[...]az EU minden akciótervében olyan módszereket alkalmaz, amelyek alkalmasak arra, hogy ellenőrizhetővé és folyamatosan nyomon követhetővé tegyék az abban megfogalmazott célok elérését.”³³ A lépések azt mutatják, hogy Európa jó úton jár, azonban az áhított cél eléréséhez még szükség van aktív közreműködésre mind a tagállamok, mint az Európai Unió részéről.

Véleményem szerint azonban látnunk kell, hogy a tagállamok részéről nem csupán aktív közreműködésre, hanem ennél sokkal többre van szükség. Az Unió eddig is megteremtette és meg is fogja teremteni a szükséges pénzügyi és infrastrukturális kereteket, a tagállamok feladata ezeknek a használható és szükséges tartalommal való feltöltése.

³³ Subhajit Basu: E-government and Developing Countries: An Overview. International Review of Law Computers & Technology, volume 18, no. 1. March 2004. 114. o.

AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS ÁLLOMÁSAI

SUMMARY

Stages of the e-public administration process in the European Union

In this essay I try to summarize the milestones of the e-public administration process in the European Union.

In 1994, the European Commission made the „*Growth, Competitiveness, Employment—the challenges and ways forward into the 21st century—White Paper*”, which by the Council requested a section to work out the future tasks of the information society. The section finished the task and made the „Europe and the global information society” document, which known as „*Bangemann report*” in our days. One month after the acceptance of the report the Commission made a concrete action plan with a title „*Europe’s way to the information society*”. The „Europe’s way to the information society” had two proponent coefficients. One of them was the *G7 Summit* in 1995. The other was the *Information Society Forum (ISF)*. The next step was „*Europe in the frontline of the global information society: an continuous action plan*”, which was made by the European Commission in 1996 November. Because of the action plan was a massive improvement, that the acceptance of the *electronic signatures directive* and the *electronic commerce directive* could be. Despite the European Union’s proposals became clear on 2000, that Europe, or rather the European corporations reacted slowly to the challenge of the informational economy, or rather the society. The leaders of the Union had the standpoint, that the European private sector, say principally market participants took notable steps to widen the information society, however the public sector didn’t yet. Because of these assigned tasks in the „*eEurope 2002*” action plan for the public sector. The greatest increment of the „*eEurope 2002*” was to create the service list, the *Common List of Basic Public Services*. In 2000, the Council established an e-public administration workgroup, which had the duty, to form a framework, wherein the expectations of the action plan traceable in a measurable, numerical form. Issue of this, the workgroup create a list with 20 elements. The assignment can be dissociated into two parts. On the one hand, the list contains services for citizens (12 pieces) and on the other hand, we can find services for businesses (8 pieces). The Council accepted the „*eEurope 2005*” action plan in Sevilla, 2002 June. In this document, the Council attended the e-governance and e-public administration like priority as well. What could be mean more evidences

for it, that the capital aim was the broadband internet access and the platform detachment, which are resulted in the expansion of the services.

The European Union was determined him to take a longer distance in the trace of the two action plan in 2006. The Council created the „*i2010 eGovernment*” action plan as well as the *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*. The European Union created the *European Digital Agenda*, which was the last great step as far as, what was determined the evolution of the European information society politics between 2011 and 2015. The chief purpose of the Digital Agenda was the internet access with a greater pace for everyone and the interoperability.

The European Union will endeavor from the start, by widening to improve Europe's competitiveness in the information society. The moves show that Europe is on the right track, but to achieve the desired objective is the need for active co-operation will be always the Member States as part of the European Union.