

Verebics János*

AZ ELEKTRONIKUS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK JOGI SZABÁLYOZÁSA

Az uniós csatlakozás realisabb közelségbe kerülése és az információs társadalommal összefüggő koordinációs feladatok összetett volta már 1999-ben nyilvánvalóvá tette, hogy azok ellátására a szakminisztériumokhoz (általánosságban a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, az elektronikus kereskedelem vonatkozásában a Gazdasági Minisztérium) telepített hatáskörök és források már nem lesznek elégségesek. A Miniszterelnöki Hivatalon belül relatív önállóságot kapva így jött létre az Informatikai Kormánybiztosság. 2002-ben a Kormánybiztossághoz telepített funkciók és hatáskörök szétválasztásra kerültek: a kormányzati informatika (szolgáltató állam kialakítása) koordinálásának kérdéseit nem az újonnan felállított Informatikai és Hírközlési Minisztériumhoz, hanem a MeH keretei között működő kormány megbízott-hoz telepítették. Az információs társadalmi jogszabályok előkészítéséért általánosan az IHM lett felelős.

A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert kötelezte, hogy dolgozza ki a Kormány elektronikus kormányzati szolgáltatási stratégiáját, és gondoskodjék a stratégia megvalósításának szervezéséről és végrehajtásának irányításáról, az egységes kormányzati elektronikus szolgáltatási politika kialakításának és megvalósításának összehangolásáról. A miniszter feladata lett továbbá, hogy a szolgáltató állam, az elektronikus kormányzat fejlesztése érdekében gondoskodjék kormányzati szolgáltatások kiépítéséhez szükséges feltételek biztosításáról, az elektronikus kormányzati közigazgatási ügyintézés rendszerének kialakításáról, az Európai Unióhoz való csatlakozással és más nemzetközi szerződésekkel összefüggő, a szolgáltató államot, az elektronikus kormányzati szolgáltatásokat érintő feladatok ellátásáról, valamint az elektronikus kormányzati gerinc-hálózat és a kormányzati portál kiépítéséről, üzemeltetéséről, a kormányzati elektronikus közbeszerzés rendszerének megvalósításáról.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről, a további feladatok ütemezéséről és tárcaközi bizottság létrehozásáról szóló 1214/2002. (XII.28.) Kormányhatározat elfogadta a magyar információtársadalom-stratégia legfontosabb céljait, az ágazati feladatokra vonatkozó részstratégiák kidolgozását az ágazati miniszterek felelősségévé, az MITS elkészítését az informatikai miniszter feladatává tette. Az MITS-sel párhuzamosan született meg az eKormányzat 2005. Stratégia és Programterv, mely a kormányzati informatika körében mérte fel és ütemezte az elvégzendő feladatokat. Az elkészült stratégiát a „három korszakváltás”

* egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

(EU-csatlakozás, az információs társadalom útjára lépés, valamint a magyar közigazgatás átfogó reformja) alapkövetelményeinek figyelembe vételével munkálják ki.

A Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 176/2007. (VII. 1.) Korm. rendelet, illetőleg annak Melléklete határozta meg a miniszter közigazgatási informatikával összefüggő feladat- és hatásköreit. A 2008 elején bekövetkezett újabb kormányzati átszervezéseket követően e kérdéseket a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet szabályozza, mely a közigazgatási informatikával kapcsolatos feladatok ellátásának irányítását a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez mint a közigazgatási informatikáért felelős miniszterhez telepítette. Az addig különvált stratégiai tervezés, az infrastruktúra- és technikai hozzáférés feltételrendszerének biztosítása, illetőleg az elektronikus kormányzatra vonatkozó szabályozási kérdések a MeH keretei között integrálódtak.

Az MITS és vele egy időben az eKormányzat 2005-nek *A Magyar Információs Társadalom Stratégiájáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII. 12.) Korm. Határozattal* történő elfogadása az ügyfélközpontú közigazgatást előtérbe helyező szolgáltató állam kialakításának egyik legfontosabb elemévé az elektronikus ügyintézésnek és az ezt támogató rendszereknek a megteremtését és az ehhez szükséges infrastrukturális és jogi feltételeknek a biztosítását emelte. Az e-konceptiók továbbfejlesztését jelentő, új, konkrét fejlesztési feladatokat is meghatározó „*E-közigazgatás 2010 Stratégia*” (az erről szóló jelentést 2008. július 2-án vette tudomásul a Kormány) célja az volt, hogy olyan, minden résztvevő számára közösen megvalósítani kívánt e-közigazgatási jövőképet fogalmazzon meg, amely az elkövetkezendő évek fejlesztéseinek részletes céljaihoz egységes keretet ad. Rögzítette a célok eléréséhez vezető legfontosabb stratégiai tényezőket is. A stratégia számos részleme már megvalósult, illetőleg a következő hónapokban realizálódik – biztosítva a szükséges informatikai-infrastrukturális háttérrel a szabályozási környezet megfelelő, a technikai adottságokhoz illeszkedő továbbfejlesztéséhez is.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény [Áe.] 2001-ben történt módosítása megteremtette az elektronikus hatósági ügyintézés és szolgáltatás jogszabályi feltételeit. Az Áe. alapján lehetővé vált – akár elektronikus formanyomtatvány rendszeresítése mellett is – a kérelemnek a közigazgatási szervhez elektronikus dokumentumban való benyújtása [Áe. 16. § (1) bek.], az elektronikus dokumentum iratkénti elismerése [Áe. 28. § (3) bek.], a határozat elektronikus dokumentumba foglalása [Áe. 43. § (2) bek.] és a határozat elektronikus dokumentumban való kézbesítése [Áe. 45. § (1) bek.]. Az Áe. konstrukciója az elektronikus ügyintézés azonban csak akkor engedte meg, ha az adott eljárástípusra tekintettel azt ágazati jogszabály kifejezetten lehetővé tette. Illetve – az önkormányzati igazgatás terén –, ha annak technológiai feltételei megvoltak és az önkormányzat illetékességi területére az elektronikus ügyintézés rendelet alapján lehetséges volt.

Az elektronikus kormányzat megvalósításával összefüggő egyes szabályozási feladatokról szóló 2316/2003. (XII. 10.) Korm. határozat h. 1. pontja az elektronikus ügyintézés mielőbbi bevezetése érdekében elrendelte, hogy 2004. március 31-ig a Kormány elé kell terjeszteni az elektronikus hatósági ügyintézés lehetővé tételéről szóló kormányrendelet tervezetét. *Az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet* – meghatározott ügýtípusokban – az elektronikus közigazgatási ügyintézés lehetőségét az Áe. keretei között, viszonylag korlátozottan, az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvényben kifejezetten lehetővé tett eljárási cselekményekre nézve, alternatívaként nyitotta meg. A rendeletben megjelenő szabályozási modell arra törekedett, hogy figyelembe vegye a közigazgatás szerveinek informatikai ellátottságát, a kormányzati informatika körében megvalósult és a szabályozás időszakában befejeződő fejlesztéseket. Számolt az ügyfelek informatikai, elektronikus ügyintézési felkészültségének sajátosságaival, a rendelet érvé-

nyesülését segíteni tudó, hatályos jogszabályi környezettel. A rendeletben szabályozott elektronikus úton gyakorolt közigazgatási szolgáltatásnyújtási és igénybevételi lehetőségek alapvetően az internet (és az elektronikus levelezés) kínálta adatátviteli és megjelenítési technológiára épültek, amely akkor már jelentős felhasználói kör számára volt hozzáférhető.

Az elektronikus kormányzás fogalma a hatósági ügyintézés körébe nem tartozó egyéb elektronikus ügyintézés támogatását és tájékoztató szolgáltatásokat is magában foglal. Az állampolgárok magasabb színvonalú kiszolgálását lehetővé tevő, korszerű eszközöket alkalmazó, szolgáltató szemléletű, országos elektronikus ügyintézési, ügyfél-tájékoztatási rendszer szolgálja. A központi rendszer (KR) egységesen biztosítja az állampolgárok, a közigazgatási és egyéb csatlakozó szervek számára az elektronikus alapszolgáltatásokat, amelyekhez szabványosított felületeken csatlakoznak a kormányzati elektronikus szolgáltatások. A KR lehetőséget biztosít az önkormányzati szolgáltatások csatlakoztatására is. A központi elektronikus szolgáltató rendszer az elektronikus kormányzati gerinchálózatot, a kormányzati portált, a kormányzati ügyfél-tájékoztató központot, az ott megjelenő szolgáltatásokat és ügyintézési lehetőségeket foglalja magában, és biztosítja az ügyfelek számára az elektronikus ügyfélkaput, a csatlakozott szervek számára pedig a hivatali kapu létesítésének lehetőségét is. A központi rendszer elemei közül az EKG 2001–2004 között, a kormányzati portál 2002-ben már kialakításra került, az ügyfélkapu szolgáltatásai 2005. április 1. óta vehetők igénybe. A KR Felügyeletét és működtetését a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet alapján a Miniszterelnöki Hivatal látja el. Az ügyfélkapu köré kiépült, központosított elektronikus ügyintézés alapvető jogi és informatikai biztonsági feltételrendszerére vonatkozó részletszabályokat – a Ket. szabályaival összhangban – a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről szóló 84/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet, illetőleg a Központi elektronikus szolgáltató rendszerrel szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet állapította meg.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi XCL. törvény 160. § (1) bekezdése elvi élel mondta ki, hogy törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi. A Ket. a 162. § (3) bekezdés a felsorolt ügyintézési módok közti választás lehetőségének biztosításán túlmenően nem tartalmazott rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy mely típusú hatósági eljárásokban, és milyen feltételek mellett van lehetőség az elektronikus úton történő eljárásra. A kivételeket az egyes ágazati jogszabályoknak kellett meghatározniuk. Értelmszerűen mindazon esetekben, ahol az ágazati jogszabály nem tartalmazott korlátozó vagy kizáró rendelkezést, az elektronikus úton történő ügyintézés lehetőségét 2005. november 1. napjától az ügyfelek számára igénybe vehetővé kellett (volna) tenni. A gyakorlatban az ágazati törvények legtöbbször élt a kizárás vagy korlátozás lehetőségével, az önkormányzatok pedig informatikai ellátottságukra, felkészültségükre hivatkozva igen nagy arányban (mintegy 83 %-ban) a számukra kézenfekvőbb utat választották, teljes körűen kizárták az elektronikus ügyintézés lehetőségét, amely az elektronikus úton történő ügyintézés jelentős akadályát képezte. Tovább rontotta a helyzetet, hogy az önkormányzatok informatikai fejlesztéseikhez biztosított támogatások odaítélésénél nem volt követelmény az együttműködés képessége.

A Ket. 160. § (2) bekezdése értelmében ha az ügyfél legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással rendelkezik, a kérelem az ügyfél elektronikus aláírásával ellátva a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (központi rendszer) keresztül, illetőleg közvetlenül a hatósághoz benyújthatóvá vált. Ha – a természetes személy – ügyfél legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással nem rendelkezett, számára az elektronikus hatósági ügyintézés lehetőségét központi rendszer biztosította. A központi rendszer igénybevételéhez az ügyfélnek ügyfélkapu létesítését kellett kezdeményeznie. Egy ügyfél több ügyfélkapuval is rendelkezhet. Az ügyfél-

kapu létesítése személyes megjelenéssel a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi szervénél vagy a körzetközponti feladatokat ellátó jegyző által működtetett okmányirodában vagy kormányrendeletben meghatározott más szervnél kezdeményezhető (Ket. 160. § /4/-/5/ bek.).

A Ket. meghatározta az ügyfélkapu létesítésének eljárási lépéseit, követelményeit, a kérelem elküldésének, a hatóság részéről pedig a megérkezés visszaigazololásának módját, és szabályozta azt az eljárási határidők szempontjából lényeges kérdést, hogy az elektronikus úton elküldött kérelem mikor tekintendő a közigazgatási szervhez benyújtottnak. A Ket. 162. § (1) bekezdése a hatósági ügyek elektronikus úton történő intézésének vagy egyes eljárási cselekmények elektronikus formában történő elvégzésének eseteire adott példálózó felsorolást. Ha törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet nem tiltja, az elektronikus kapcsolatfelvétel megfelelő dokumentálásával elektronikus úton is lehetővé (megtehetővé) tette a kérelem, a fellebbezési kérelem, az újrafelvételi kérelem, a méltányossági kérelem és a jogszabályban előírt mellékleteik benyújtását, a jogsegély iránti kérelem benyújtását és annak teljesítését, a hiánypótlási felhívást és a hiánypótlást, az eljárás irataiba való betekintést, az idézést, az igazolási kérelem előterjesztését, az ügyfél nyilatkozatát, bejelentését, a hatósághoz intézett bármely beadványát, a bizonyítékok ügyfél elé tárásának határnapját tartalmazó felhívást, a felügyeleti szerv eljárásához szükséges iratok felterjesztésére szóló felhívást, az ügyfél tájékoztatására, értesítésére és felhívására vonatkozó egyéb hatósági közléseknek az ügyfél tudomására hozását és a döntés közlését.

Az ügyféljogokat érintő alapvető garanciális rendelkezésnek minősült, hogy – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az ügyfél és az eljárásban részt vevő más személy nem kötelezhető arra, hogy eljárási cselekményeit elektronikus úton végezze. Az ügyfelet az eljárás bármely szakaszában megillette az a jog, hogy válasszon az ügyintézés hagyományos és elektronikus formája között. Ezen túlmenően a Ket. a biztonságos elektronikus ügyintézés egyik technikai értelemben vett előfeltétele a használt informatikai rendszerek, alkalmazások zavartalan működését célzó, illetőleg a – valamennyi államigazgatási szervet terhelő – elektronikus úton történő tájékoztatási szolgáltatásokról is rendelkezett, megnyitotta az előzetes, elektronikus időpontfoglalás mint a közigazgatási szerv által nyújtott sajátos szolgáltatás alkalmazásának lehetőségét.

A Ket. az elektronikus ügyintézés lehetővé tételére törekvő szabályozási modellje alapvetően az internet által nyújtott lehetőségek kihasználására épül, a jogalkotó azonban már számolt azzal, hogy az ügyintézési folyamatban más, a hatóság és az ügyfél közötti kommunikációhoz használt elektronikus eszközök igénybe vételére is sor kerülhet: erre tekintettel szabályozta a törvény a hatóság és az ügyfél közötti a telefonon, illetve SMS-ben történő kommunikáció leglényegesebb alapkérdéseit is. A hatósági szolgáltatás törvényi szabályozása iránti igényt is az ügyfélközponitú ügyintézési megoldások kialakításának követelménye indokolta. A 169. §-a ennek megfelelően biztosította annak lehetőségét, hogy – jogszabályban arra feljogosított – hatóság az ügyfél számára más hatóságok elektronikus tájékoztató szolgáltatásához, illetve elektronikus ügyintézési rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthasson, az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthessen elő, az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérhesse, illetőleg az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthasson.

A Ket. az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat csak a legszükségesebb mértékben rögzítette, felhatalmazást biztosított viszont az elektronikus hatósági ügyintézési szabályok alkalmazásához szükséges részletszabályok megalkotására. *Az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet* a Ket. 174. § (1) bekezdésének b) pontjában foglalt, *Az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló 195/2005. (IX. 22.) Korm.*

rendelet a Ket. 174. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt, *A közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről* szóló 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet pedig az Eat. 27. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra. E részletszabályok, különösen a közigazgatási hatósági ügyintézésben kizárólagosan felhasználható, speciális elektronikus aláírás követelményének bevezetése, illetőleg a legtöbb közigazgatási szerv számára teljesíthetetlenül magas informatikai biztonsági követelmények előírása – mint utólag bebizonyosodott – maguk váltak az elektronikus ügyintézés elterjedésének leglényegesebb akadályává.

A Ket. hatályba lépésének, majd hatályosulásának kérdéseivel a Kormány megkülönböztett figyelemmel foglalkozott. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálybalépésével kapcsolatos feladatok ütemezéséről szóló 1145/2004. (XII. 22.) Korm. határozat 12. pontja megszabta a Ket. hatályosulásának 2007. május 1-jéig tartó időszakra kiterjedő vizsgálatát és a szükséges jogszabály-módosítások előkészítését. Az ÖTM 2007-ben elkészítette a módosítás tervezetét, amelyet több körben közigazgatási egyeztetésre bocsátott. Az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet módosításáról a 30/2008. (II. 19.) Korm. rendelet alapján az igazságügyi és rendészeti miniszter a Kormány közigazgatás-fejlesztésért felelős tagja, aki a közigazgatás-fejlesztésért való felelőssége körében az önkormányzati és területfejlesztési miniszter közreműködésével előkészíti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló jogszabályokat.

A Ket. 2007-ben az ÖTM által elkezdett, majd az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által véglegesített módosítási javaslata egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá kívánta tenni a közigazgatási eljárást. A 2008. évi CXI. törvény koncepcionálisan változtatott a Ket.-nek az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályain is. A módosítás – több lépcsőben – jelentősen csökkenteni kívánta az eljárási határidőket, az ügyfelek terheit és kötelezettségeit, és a korábbinál szélesebb körben kívánta lehetővé tenni az egyablakos ügyintézés, és – előbb fakultatívan, majd bizonyos körben kötelezően is – az elektronikus eljárás alkalmazását. A gyakorlati tapasztalatok azt jelezték, hogy az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályozást új, hatékonyabb, a központi rendszer már rendelkezésre álló szolgáltatásainak igénybe vételét támogató alapokra kell helyezni.

A Ket. megalkotásakor uralkodó koncepciót tükrözve a törvény – elvi főszabályként – úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. Törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja. Meghatározott hatóságok az ügyfelek hatékonyabb tájékoztatása, ügyintézésük elősegítése érdekében elektronikus tájékoztató szolgáltatásokat működtetnek. A központi közigazgatás elektronikus ügyintézése és szolgáltatásai a központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül érhetők el, amelyhez az önkormányzatok és más szervezetek csatlakozhatnak. Az ugyancsak külön meghatározott hatóságok elektronikus tájékoztató szolgáltatásokat nyújthatnak, illetve a szolgáltatás nyújtására törvény kötelezheti őket [Ket. 8. § (1)-(3) bek.].

A Ket. 2008. évi módosítása érdemileg nem hozott változást a törvény 8. § (1) bekezdés tartalmában: e szerint törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője nem köteles a hatósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani. Annak érdekében azonban, hogy az ügyfelek mielőbb és minél szélesebb körben részesülhessenek azokból a szolgáltatásokból, amelyeket számunkra az elektronika nyújtani képes, a Ket. módosítása kimondta, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél a kérelmére induló eljárás során és az

eljárás egyéb résztvevője egy alkalommal indokolás nélkül, további esetekben méltányolható indokolással megváltoztathatja a kapcsolattartás általa addig alkalmazott módját. Ha a közigazgatási hatóságok számára az egymás közötti kapcsolattartásban az elektronikus út igénybevétele kötelező, nem alkalmazhatják a kapcsolattartás más módját. [Mód. Ket. 8. § (1)-(3) bek].

Annak érdekében tehát, hogy a Ket. 8. §-ában foglalt rendelkezés alapján az ágazati jogszabályok ne zárhassák ki a fennálló helyzethez hasonlóan széles körben az elektronikus eljárást, a Ket. mód. egyértelművé teszi, hogy ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető [Ket. 28/B. § (2) bek.]. A személyes megjelenés előírása csak törvényi szinten történhet, feltéve, hogy az ügy eldöntését olyan adatok hiánya akadályozza, amelyek az ügyfél megjelenése nélkül nem szerezhetők be.

A módosítás egy új, az első fokú eljárás megindításáról rendelkező fejezet elé beiktatott II/A. Fejezetben szabályozza a kapcsolattartás formáit, az ügyfél és a hatóság közötti, illetve a hatóságok egymás közötti kapcsolattartását, s ennek részeként az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó speciális szabályokat is. A módosítás a kapcsolattartásnak alapvetően két formáját ismeri, az írásbeli és a szóbeli kommunikációt. Írásbeli kapcsolattartás történhet papíralapú irat továbbításával, amibe értelemszerűen a hagyományos postai kézbesítés mellett a személyesen történő átadás is beletartozik, telefaxon (bár a telefaxot a döntés közlési módjainál kizárja), hatósági kézbesítővel, valamint elektronikus úton és a törvényben felsorolt más módokon. Szóbeli a jelenlévők közötti kapcsolattartás. Mindeme szabályokat megfelelően alkalmazni kell az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok egymással történő kapcsolattartására is [Ket. 28/A. § (1) bek.].

Ha a hatóságnak szabad választási lehetősége van arra vonatkozóan, hogy melyik kapcsolattartási formát választja, a Ket. 7. §-ában foglalt költségtakarékossági és hatékonysági elv alapján kell választania azt a formát, amelyik az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és amely révén az eljárás a lehető leggyorsabban lefolytatható. Az új szabályozás egyik kapcsolódó garanciális szabálya a kapcsolattartás megkönnyítését célzó rendelkezés. Az ügyféllel való kapcsolatfelvétel alkalmával a hatóságnak fel kell hívnia az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás egyszerűbb, gyorsabb formáira. (A gyakorlatban ez várhatóan úgy jelenik meg, hogy a hatóság kéri az ügyfél telefonszámát és e-mail címét. A törvény szerint azonban az ügyfél nem köteles ezeket az adatokat megadni. Ha pedig a közigazgatási szervvel a központi rendszeren át tart kapcsolatot, akkor az adatok közlése nem is szükséges.) Tájékoztatást ad a hatóság kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségéről, valamint az általa nyújtott elektronikus tájékoztatás elérhetőségéről. Rövid szöveges üzenet útján, elektronikus levélben és telefonon is lehet tájékoztatást kérni és teljesíteni vagy jogszabályban meghatározott egyéb esetekben kapcsolatot tartani. A hatóság telefonon és elektronikus levélben előzetesen egyeztetheti az ügyféllel az egyes eljárási cselekmények elvégzésének időpontját. Ha a hatóságok közötti kapcsolattartás irattovábbítást nem igényel, a hatóságok elektronikus levélben vagy telefonon kötelesek egymással kapcsolatot tartani [Ket. Mód. 28/A. § (3)-(5) bek.]. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, valamint törvény rendelkezése alapján bármilyen módon tarthat kapcsolatot a hatóság és az ügyfél. A kapcsolattartás időpontját és módját az iratra fel kell jegyezni. [28/A. § (6) bek.]. Az ügyfélre vonatkozó kapcsolattartási szabályokat az eljárás egyéb résztvevőjére is alkalmazni kell. [28/A. § (7) bek.].

Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal,

kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető Az ügyfél köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, ha azt törvény az adott ügyben vagy eljárási cselekmény vonatkozásában előírja [28/B. § (1)-(3) bek.]. A hatóság elektronikus úton tartja a kapcsolatot az ügyféllel, ha az ügyfél azt igényli, továbbá ha az ügyfél a kérelmet elektronikus úton nyújtotta be és az alkalmazandó kapcsolattartási formáról másként nem rendelkezett [28/B. § (5) bek.]. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél a számára elektronikus úton elküldött irat átvételét öt munkanapon belül nem igazolja vissza, a hatóság a továbbiakban más írásbeli formában tart az ügyféllel kapcsolatot [28/B. § (6) bek.].

Az elektronikus kapcsolattartást a Ket. 2008. évi módosítása [Ket. Mód. 119-124. §] az eredeti koncepciótól eltérően, annál egyszerűbb és költségkímélőbb módon szabályozta. A korábbi szabályozás ugyanis azt várta el a hatóságoktól, hogy azok amellet, hogy a központi rendszerhez csatlakoznak és ügyfél- vagy hivatali kaput nyitnak, legyenek képesek elektronikus aláírással ellátott dokumentumok fogadására és a küldő viszontazonosítására is. Ez a megoldást amellet, hogy drága, feleslegesnek is tűnt, mivel a tapasztalatok alapján csupán néhány száz, a közigazgatásban alkalmazható elektronikus aláírás létezett, a közigazgatásban alkalmazható minősített aláírással történő ügyintézés nem terjedt el: a módosítás ezért az elektronikus kapcsolattartás teljes mértékben a központi rendszerre szabta. A módosítás ugyanakkor továbbra is részletesen rendelkezett volna az ügyfélkapun történő elektronikus kapcsolattartásról (a Ket. Mód. 119. §-val a Ket. 160. § helyébe lépő szabályozás), valamint az elektronikus ügyintézésről és az elektronikus tájékoztató szolgáltatással szemben támasztott követelményekről (a Ket. Mód. 123. §-val a Ket. 166-168. § helyébe lépő szabályozás) is.

A módosítás újraszabályozta a Ket. elektronikus tájékoztató szolgáltatásról szóló fejezetét. Azzal, hogy előírta, a hatóságnak az Eitv.-ben meghatározottakon túl milyen adatokat kell honlapon közzétennie, a működése összefüggésében pedig teljesítményének és hatékonyságának mérésére ügyforgalmi statisztikát kell készítenie, megteremtette az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.) összhangját is. Az elektronikus kapcsolattartás alól törvényt módosítás csak szűk körben engedett kivételt: ha valamilyen külső, objektív oknál fogva lehetetlen az elektronikus kommunikáció, vagy ha az az eljárás elhúzódsásával járna. Lehetetlen az elektronikus kapcsolattartás, ha például üzemzavar keletkezett a küldő vagy a fogadó hatóság informatikai rendszerében. A Ket. Mód. rendelkezései főszabályként 2009. október 1-jével léptek hatályba, a folyamatban lévő technikai fejlesztésekre tekintettel a hatóságok közötti kötelező elektronikus kapcsolattartást kötelezően előíró rendelkezések hatályba lépésére 2011. január 1-jével kerül sor.

A közel másfél év szakmai előkészítése nyomán megszületett az *elektronikus közszolgáltatásról* szóló, a Parlament 2009. június 15-i ülésnapján elfogadott, a Magyar Közlöny 89. számának II. kötetében megjelent az elektronikus közszolgáltatásról szóló *2009. évi LX. törvény* (Eksztv.) az elektronikus ügyintézésre vonatkozó, zömében technikai jellegű szabályokat – az új e-kormányzati stratégiákban rögzített célokkal, az elektronikus közszolgáltatások koncepciójának kialakításával összhangban, és a már bekövetkezett fejlesztésekre is tekintettel – „kiemelte” a Ket. szabályozási tárgyköréből. Az Eksztv. elsődleges célja az volt, hogy az elektronikus közszolgáltatások infrastrukturális (szervezeti-intézményi, működési, biztonságossági, interoperabilitási stb.) feltételrendszerét kialakítsa. A szabályozás lényeges törekvése volt az elektronikus közszolgáltatások egyetemes elérhetőségének biztosítása. Ez egyrészt a rendelkezésre álló műszaki-technológiai eszközök és kapcsolattartási módozatok (internet, telefon, szöveges üzenetküldő szolgáltatások) alkalmazásának befogadásában, másrészt az ügyintézés támogató lehetőségek (ügysegédi szolgálat, ügyintézési pontok hálózata, ügyfélvonal stb.) szabályozásában öltött testet.

Az elektronikus közszolgáltatások nyújtása és igénybevétele a törvényi szabályozás szerint a központi elektronikus szolgáltató rendszer útján történik. A szabályozás lényeges új vonása, hogy „szakít” a hagyományos (a kizárólag a közigazgatási hatósági ügyintézésre jellemző) ügyfél-fogalommal. Ez a törvény tárgyi hatálya szerinti elektronikus közszolgáltatásnak a hatósági ügyintézésen túlmenően jóval tágabb kört magában foglaló megközelítésére vezethető vissza. Az Ekszt. fogalomhasználatában az elektronikus közszolgáltatás a törvény által szabályozott módon elektronikus úton nyújtott szolgáltatások biztosítására kötelezettek, illetőleg elektronikus úton szolgáltatást nyújtó egyéb szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer (központi rendszer) igénybevételével, elektronikus úton történő végzése. A központi rendszer minden szolgáltatása elektronikus közszolgáltatásnak minősül [Ekszt. 3. § (1)-(2) bek.].

A nyilvános és tájékoztató jellegű közszolgáltatásokat bárki számára elérhetővé kell tenni, egyes törvényben meghatározott szolgáltatások igénybevétele azonban előzetes azonosításhoz köthető. Az Eksztv. ezzel összefüggésben rendelkezik a lehetséges (és logikailag új alapokra helyezett) azonosítási módokról is (Ekszt. 12-16. §-ok). A központi rendszerhez mint az elektronikus közszolgáltatásokat biztosító központi infrastruktúrához való csatlakozás főszabályként a közigazgatási eljárási törvény szerinti közigazgatási hatóságok (2012. január 1-jétől majd a bíróságok, ügyészségek) és a közszolgáltatók számára ügyfélszolgálatuk hozzáférhetőségének biztosítása érdekében kötelező, mások (költészetési szervek, köztisztviselők, területi és kisebbségi önkormányzatok, gazdálkodó szervezetek) számára pedig lehetőség. Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az igénybe vevőket a törvény erejénél fogva mintegy alanyi jogként, az Eksztv.-ben külön is meghatározott alapszolgáltatások vonatkozásában külön ellenszolgáltatás vagy díj fizetése nélkül illeti meg (Ekszt. 10-11, §).

Az Eksztv. stratégiai céljai között rögzített igény, hogy a szabályozásnak – szolgáltató szemléletű, egységes folyamatszabályozással, a szolgáltatások egyetemleges elérhetőségével – biztosítani kell a nyilvánosság és a társadalmi kontroll feltételeit. A csatlakozott szervezeteknek, szervezeteknek biztosítaniuk kell az ügyintézési folyamatok átláthatóságát, a közérdekű adatok megismerhetőségét és a személyes adatok védelmét, az informatikai biztonság és a más informatikai rendszerekkel való együttműködés követelményének az üzemeltetés folytonosságát lehetővé tevő teljesülését, valamint a digitális esélyegyenlőség és az elektronikus közszolgáltatások társadalmi elfogadottságának erősítését. Ugyancsak alapelv, hogy az elektronikus közszolgáltatások elősegítése a közigazgatás minden szervének kötelezettsége, és ennek teljesítése során e szervek együttműködésre vannak kötelezve [Ekszt. 4. § (1)-(4) bek.].

Az elektronikus közszolgáltatások igénybevétele során a képviselőlet megengedett: a természetes, illetve jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet helyett meghatalmazott is eljárhat, a képviselőlet jogszolgáltatást a törvényben meghatározott módon igazolni, illetve a jogszolgáltatás fennállását ellenőrizni kell (Ekszt. 17. §). Az Eksztv. az elektronikus közszolgáltatások igénybevitelét a legszélesebb személyi kör számára kívánja biztosítani: azok számára is meg kívánja nyitni a lehetőséget, akik interneteléréssel, vagy ügyeik elektronikus intézéséhez a kellő szakértelemmel, tapasztalattal nem rendelkeznek. Számukra egyfelől a már jelenleg is működő, továbbfejlesztendő e-Magyarország pontok, teleházak, integrált közösségi szolgáltató terek országos hálózata, másrészt a központi rendszer – külön jogszabályokban meghatározott ügyek intézésére telefonon is igénybe vehető – ügyfélszolgálat nyújt segítséget (vö. Ekszt. 28. §).

A központi rendszer szolgáltatásaival szemben általános követelmény, hogy ezek az igénybe vevő mindenkori élethelyzetéhez igazíthatók legyenek, az ügyfél számára a személyes és személyre szabott igényeihez igazodó ügyintézési felületet biztosítsanak, az ügyek intézése pedig lényegében egyablakos ügyintézésként legyen megvalósítható.

Az elektronikus közszolgáltatások igénybe vevői (az ügyfélkapuval rendelkezők) részére egyedi, elektronikus elérhetőségüket biztosító központi rendszercím kerül kialakításra, melyhez megfelelő nagyságú, az elektronikus közszolgáltatások igénybevétele során keletkezett dokumentumok elhelyezésére szolgáló elektronikus tárhely is tartozik. Az Ekszvt. az információs önrendelkezési jogok és a személyes adatok védelmének a lehető legmagasabb szintű biztosítása érdekében meghatározza az igénybe vevőnek az elektronikus úton tárolt információ feletti rendelkezéssel (így különösen a hosszabb távú megőrzést biztosító, ún. tartós tárban való elhelyezéssel, illetőleg meghatározott esetekben a nyilvánosságra hozatallal) kapcsolatos jogosítványait (Ekszt. 22-23. §).

A központi rendszerhez csatlakozott szervezetek számára kötelező a hivatali kapu nyitása: a szervezetek – ténylegesen a nevükben külön jogszabály szerint hitelesen azonosított és felhatalmazott ügyintézők – ezen keresztül férnek hozzá a központi rendszerben elérhető szolgáltatásokhoz, információkhoz. A csatlakozott szervezet számára a központi rendszer részeként a hivatali kapu és tár (szervezeti postafiók) kialakítása is biztosítva van. A törvény fogalomhasználatában hivatali kapunak a központi rendszer (KR) azon pontja minősül, amelyen keresztül a csatlakozott szervezet hozzáfér a központi rendszer által részére biztosított szolgáltatásokhoz [Ekszt. 2. § e.) pont]. A hivatali kapu – kormányrendeletben szabályozott – formája a cégkapu, mely a nem közigazgatási szervek (vállalkozások, alapítványok, egyesületek stb.) számára biztosítja a KR-hez való csatlakozás és a rendszeren keresztüli kommunikáció lehetőségét.

A csatlakozás feltétele azonban, hogy a hivatali kapun keresztül csatlakoztatni kívánt informatikai rendszerek és eszközök a törvényben meghatározott módon előzetesen biztonsági auditra kerüljenek, illetve a szakvélemények alapján a megfelelésüket a Nemzeti Hírközlési Hatóság regisztrálja. Az elektronikus közszolgáltatások hitelessége, minősége, üzembiztonsága és a kezelt adatok biztonsága érdekében az is követelmény, hogy a központi rendszer részét képező rendszerek a külön jogszabályban meghatározott egységes biztonsági és interoperabilitási követelményeknek megfelelően működjenek. Az Ekszvt. rendezi a működtetéssel kapcsolatos felelősségi kérdéseket is. Ha a csatlakozás feltételei a csatlakozás után megszűnnek (akár azért, mert az érintett szervezet többé nem nyújt elektronikus közszolgáltatást, akár azért, mert a műszaki, interoperabilitási stb. követelményeknek többé már nem felel meg) a rendszeres felülvizsgálatot végző, erre feljogosított szervezet szakvéleménye alapján a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) a regisztrációt visszavonja (Ekszt. 29-30. §).

A szabályozás alapvető jellegéből (az elektronikus közszolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok kialakítása) adódóan egyrészt csak az alkalmazás szempontjából legszükségesebb fogalmak meghatározására, a közszolgáltatási struktúra, a folyamatok legalapvetőbb, garanciális szempontból törvényi szabályozást igénylő kérdései lényegi elemeinek rögzítésére törekszik, másrészt viszont biztosítja a részletszabályok rendeleti szintű megalkotásához szükséges felhatalmazásokat.

A törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet határozza meg az elektronikus közszolgáltatást nyújtó szervezetek együttműködésével, az általuk működtetett informatikai rendszerek együttes működtetésével kapcsolatos részletes szabályokat, a központi rendszer működtetésével, valamint a szolgáltatásainak igénybevitelével összefüggő részletes informatikai-biztonsági, adatbiztonsági követelményeket, a csatlakozásra kötelezett szervezetek által igénybe vehető informatikai szolgáltatásokat, a központi rendszer igénybevevőinek azonosítására vonatkozó részletes szabályokat, a központi rendszerhez való csatlakozás műszaki követelményeit és az e követelményeknek való megfelelés tanúsításának szabályait, a központi rendszer útján nyújtott elektronikus tájékoztató, ügysegédi és ügyintézési szolgáltatások részletes formai, tartalmi, eljárási és dokumentációs követelményeit, a külön díj megfizetése ellenében igénybe vehető elektronikus közszolgáltatások körét, a díj megfizetésének módozatait, és eljárásrend-

jét, a hatósági nyilvántartásokból történő adatkérésre és adatszolgáltatásra vonatkozó informatikai-biztonsági követelményeket, a központi rendszer részeként nyújtott irattárolási, levéltári technikai szolgáltatásra és az e szolgáltatások igénybevételére vonatkozó részletes szabályokat, az elektronikus fizetésekre és elszámolásokra vonatkozó részletes szabályokat, illetőleg az elektronikus tárhely használatának részletes szabályait. Az Ekszt. végrehajtási rendeleteinek sorában időközben már elfogadásra és a Magyar Közlöny 2009. évi 145. számában kihirdetésre kerültek *Az elektronikus közszolgáltatás működéséről szóló 222/2009 (X. 14.) Korm. rendelet*, *Az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009 (X. 14.) Korm. rendelet*, *A központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevevőinek azonosításáról és az azonosítási szolgáltatásról szóló 224/2009 (X. 14.) Korm. rendelet* és *Az elektronikus közszolgáltatásról és annak igénybe vételéről szóló 225/2009. (X. 14.) Korm. rendelet*, melyek egyúttal a Ket. „elektronikus végrehajtási rendeleteinek” nagy részét is hatályon kívül helyezték.

Elfogadás előtt áll a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005 (IX. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló előterjesztés, mely már arra figyelemmel készült, hogy a Ket. módosítása után az elektronikus aláírás nem szerepel a közigazgatási hatósági eljárás követelményei között. A technológia ugyanakkor az elektronikus aláírásról szóló törvény alapján alkalmas mind teljes bizonyító erejű magánokiratok, mind közokiratok létrehozására, és a számítógépes rendszerek közötti biztonságos kommunikációhoz szükség van a számítógépek által használt PKI-technológiára (*Public Key Infrastructure*, Nyilvános Kulcsú Infrastruktúra), illetve az ahhoz szükséges tanúsítványokra is. Alkalmazásának lehetőségét tehát a jövőben is biztosítani kell, ugyanakkor nem célravezető magában a tanúsítványban megkövetelni a hivatalra vonatkozó attribútumok feltüntetését. Ez ugyanis ellehetetlenítené az aláírás általánosabb használatát. A jogosultság ellenőrizhetőségét sokkal egyszerűbb az aláírás ellenőrző adatainak közzétételével biztosítani. A hatályos szabályozásban a viszontazonosításra vonatkozó – magyar specialitásnak bizonyult – követelményt a tervezett módosítási javaslat opcionálissá változtatja. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy külön tanúsítvány nélkül (aminek jelenleg még mind hazai, mind EU-szintű szabályozása hiányzik) is legyen lehetőség az aláíró azonosítására. Az előterjesztés szerint a rendeletről törlésre kerül a biztonsági hitelesítésszolgáltatóra vonatkozó teljes szabályozás is, amelyet a gyakorlat nem igazolt. Ezzel a felügyeleti rendszert remélhetően sikerül majd a jelenlegi közigazgatási struktúrához igazítani.

Az Eksztv., illetőleg a „rég” elektronikus ügyintézésre vonatkozó részletsszabályokat felváltó új kormányrendeletek – főszabályként – ugyancsak 2009. október 1-jével léptek hatályba. A nagyobb informatikai felkészülést kívánó előírások (pl. amelyek a közüzemi szolgáltatást nyújtók ügyfélszolgálatára és azok működésére vonatkozó közérdekű információknak, szabályzatoknak a központi rendszeren keresztül való hozzáférhetővé tételét, illetőleg azok, amelyek az egyéb, nem közigazgatási hatóságnak minősülő elektronikus közszolgáltatást nyújtók adatainak hozzáférhetővé tételét írják elő) 2010. január 1-jével, az elektronikus közszolgáltatások igénybevételéhez szükséges közhiteles, elektronikusan vezetett nyilvántartásoknak, illetve adatbázisoknak a központi rendszeren keresztül való közvetlen elérhetővé tételére vonatkozó előírás 2011. január 1-jével lép hatályba. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által folytatott eljárásokban való elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó előírások esetében ez a dátum 2012. január 1. Lépcsőzetesen, a szükséges felkészülési időt biztosítva lépnek majd hatályba az Ekszt. végrehajtása tárgyában kiadásra kerülő kormányrendeletek is.