

A HAZAI ZÁRTCÉLÚ HÁLÓZATOK SZEREPÉNEK ÁTALAKULÁSA AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK BEVEZETÉSE ÉS KITERJESZTÉSE FOLYAMATÁBAN

Absztrakt

A zártcélú hálózatok a hazai közigazgatás szereplőinek mindennapos működését alapjaiban támogatták, hiszen a kommunikációs igények professzionális kiszolgálása tekintetében az 1950-es évek elejére visszavezethető múltból beszélhetünk. Természetesen a globális környezet átalakulása révén az elmúlt közel hat évtized során a hálózatok szervezési és technológiai megoldásaiban is mélyreható változások következtek be, egyaránt követve a szolgáltatást nyújtó szervek kötelezettségeinek és a felhasználók elvárásának, illetve igényeinek változását. A XXI. század első évtizedében a gazdaságilag és politikailag fejlett társadalmak a kormányzati hatalom további demokratizálását célzó is „szolgáltató állam” modell kialakítása érdekében előtérbe helyezik az elektronikus kormányzás gyakorlati megvalósításának kérdéskörét, amelyet Magyarországnak, mint uniós tagországnak elsőrendű prioritásként kell kezelni. Jelen közlemény összegzést ad a hazai zártcélú hálózatok „klasszikus” kommunikációs szerepe átalakulásának folyamatáról, illetve jövőbeni várható funkciójáról.

Kulcsszavak: zártcélú hálózatok, elektronikus, közigazgatás,

1. A zártcélú hálózatok jogi alapja, közelmúltbeli alapvető strukturális változásai

Függetlenül attól, hogy több évtizede funkcionáltak, Magyarország kommunikációs infrastruktúrájában a zártcélú rendszerek – *új jogi, fogalmi minőségként* – a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvényben (Ttv.)² jelentek meg első ízben. A Ttv. tehát mérföldkőnek tekinthető, hiszen az addig sajátos szabályozók szerint működtetett és fejlesztett, az államigazgatás egyes szereplőit kiszolgáló rendszerek „legalizálásra” és beillesztésre kerültek a hazai jogrendbe. A Ttv. a Kormány számára lehetőséget biztosított a zártcélú hálózatok alapvető kérdéseinek rendeleti úton történő szabályozására,³ amely csak több mint fél évtizeddel később, a zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III.27.) Korm. rendelettel (R.) valósult meg. Az R. szövegezése szűk egy évtized alatt tizenkét alkalommal módosult⁴, így a késlekedő közzététel, valamint a szokatlanul sok változtatás egyértelműen utal arra, hogy a teljes hírközlési szakterület mélyreható átalakuláson esett át. E változásokat véleményem szerint három – *egymásra kölcsönösen ható* – fő vonulat alapozta meg:

¹ r. alezredes, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem egyetemi docense

² Ttv. mellékletének 29. pontja: „Kizárólagosan kormányzati, nemzetbiztonsági, közbiztonsági és védelmi érdekeket szolgáló – rendeltetésük szerint elkülönült – távközlő hálózatok és berendezések, amelyek speciális igények kielégítését, zárt szervezet, illetőleg technika működését szolgálják. Használatuk (működtetésük) nem minősül távközlési szolgáltatásnak.”

³ Ttv. 2. § (3) bek.

⁴ legutóbb 2007. január 1-jén, a 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet közzétételével

- a) az ország politikai berendezkedése változásának hatására meginduló gazdasági szerkezetátalakítás, a gazdasági élet piacgazdaságra történő átalakítása, majd a hírközlési piac liberalizációja. A globalizációs folyamatok⁵ térnyerése;
- b) a megnyíló hírközlési piacra a fejlett társadalmak által már alkalmazott, de addig tiltott technológia beáramlása. A technológiai konvergencia⁶ megjelenése és általánossá válása;
- c) az információs társadalom modell⁷ lényegének társadalmi elfogadtatására irányuló folyamatok megindítása, amely hazánk uniós csatlakozásával egyúttal – *lényegében véve* – kötelezettséggé is vált. Az új társadalmi modellben a hatalom – *többek között* – szolgáltató államként jelenik meg, amelyhez vezető (rögös) út – *szervezési oldalról* – a közigazgatás reformjában, – *technikai oldalról* – az elektronikus kormányzás (közigazgatás) gyakorlati megvalósításában rejlik.

Az átalakulás tehát gyökeres volt, amelyek megmutatkoznak a szabályozó rendszerek gyakori változásának, hiszen csak törvényi szinten bő egy évtized alatt három törvény került kihirdetésre:

- a) Ttv.;⁸
- b) a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Htv.);⁹
- c) az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.).

A hatályos Eht. honosította meg jogrendünkben az **elektronikus hírközlés**¹⁰ fogalmát, amelynek egyik jelentős szegmenseként a zártcélú hálózat, mint kategória továbbra is fennmaradt,¹¹ így kijelenthető, hogy – *a nagyarányú jogszabályi és technológiai változások ellenére* – a zártcélú hálózatok az elektronikus hírközlés egyik releváns szegmenseként azonosíthatók továbbra is. A jelenleg hatályos R. idevágó rendelkezéseit áttekintve, folyó év január 1-jei hatállyal kormányzati, nemzetbiztonsági, igazságszolgáltatási, közbiztonsági, védelmi érdekből, sajátos információtovábbítási feladataik megoldása érdekében önálló

⁵ globalizáció: azoknak a bonyolult folyamatoknak az összessége, amelyek a gazdaság, a technika, a politika és a kultúra területén az egész Földre kiterjedő, új rendszereket hoznak létre. E területeken a XX. század közepéig független, földrajzilag körülhatárolható, lokális rendszerek éltek egymástól elszigetelten vagy egymásra kölcsönösen hatva ugyan, de identitásukat mindvégig megőrizve. A század második felében a nemzetállamok közötti egyre intenzívebben és egyre sűrűsödő kölcsönhatások ma már az egész világra kiterjednek, és gazdasági, technikai és kulturális téren olyan bonyolultan fonódnak össze, hogy a keletkező hatások követhetlenné és kiszámíthatatlanná válnak. A világ gazdaságának új összefüggésrendszere és új működési elvei a globalizáció folyamatában jönnek létre úgy, hogy egyúttal felbontják és megváltoztatják a régi nemzeti rendszerek működését is

⁶ konvergencia: a XX. században lefolyt robbanásszerű technikai fejlődés egyik következménye, mely a hírközlési és informatikai szakterület teljes integrációjához vezet az alkalmazott technológia szintjén. A konvergencia kialakulását a digitális jelfeldolgozás széleskörű elterjedése tette lehetővé, mely kiváltotta a hírközlésben alkalmazott analóg eljárásokat

⁷ információs társadalom: a posztindusztriális társadalom mibenlétét leíró, a XX. század utolsó évtizedében elterjedt kifejezés. Arra utal, hogy a jelenben kialakuló, a legfejlettebb országokban már határozottan körvonalazódó jövő társadalmában a termelési rendszer alapja az információ vagy a tudás lesz. A magas szintű munkakörökben a rendszerezett, koordinált információ előállítás és birtoklása válik leginkább jellemzővé, s ez a tudás, illetve a tudás megszerzésének gyorsasága lesz a legfőbb stratégiai erőforrás

⁸ amelyet a Htv. hatálytalanított

⁹ amelyet az Eht. hatálytalanított

¹⁰ Eht. 188.§ 15. pont: „Elektronikus hírközlési tevékenység: olyan tevékenység, amely bármely értelmezhető formában előállított jel, jelzés, írás, kép, hang vagy bármely természetű egyéb közlemény elektronikus hírközlő hálózaton keresztül egy vagy több felhasználóhoz történő eljuttatását szolgálja, így különösen az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, elektronikus hírközlő hálózat vagy berendezés üzemeltetése, végberendezések forgalmazása és a kapcsolódó szolgáltatások.”

¹¹ Eht. 1.§ (2) bek.

zártcélú hálózattal, alhálózattal a következők államigazgatási szervek rendelkezhetnek (vagy azok használói lehetnek):

- a) az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete alatt a rendőrség, a határőrség, a büntetés-végrehajtás, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter szakirányítása alá tartozó országos hatáskörű hivatalok;
- b) az önkormányzati és területfejlesztési miniszter felügyelete alatt a katasztrófavédelem;
- c) a honvédelmi miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a Magyar Honvédség és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok;
- d) a legfőbb ügyész, mint hálózatgazda felügyelete alatt a Magyar Köztársaság Ügyészsége;
- e) a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt:
 - ea) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,
 - eb) az Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer (EDR) használatára jogosult (kötelezett) szervezetek,
 - ec) az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) használatára jogosult (kötelezett) szervezetek,
 - ed) az EKG alhálózatoként működő Rendészeti Hálózat használatára jogosult szervezetek.

A felsorolásból megállapítható **egyrészt**, hogy a kormányzat a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvényben meghatározott kormányzati felépítéshez, a meghirdetett kormányprogramban foglaltaknak megfelelően¹² átszervezte a zártcélú hálózatokkal rendelkező szervek és a felügyelő hálózatgazdák struktúráját. **Másodsorban**, a szabályozás három hálózatgazdát nevesít, úgymint: Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, honvédelmi miniszter és legfőbb ügyész; kettő minisztert (igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint önkormányzati és területfejlesztési miniszter) pedig csak felügyeleti joggal ruház fel olyan államigazgatási szervek tekintetében, akik önálló hálózattal rendelkeznek, vagy azok használói lehetnek. Miután az R. tételesen rögzíti a hálózatgazda jogait és kötelezettségeit,¹³ ezért nyilvánvaló, hogy a felügyelet alatt álló szervek (pl.: Rendőrség, Határőrség, Katasztrófavédelem, stb.) csak zártcélú (al)hálózat használói lehetnek, tehát rendszert fenntartani és üzemeltetni már nincs jogosultságuk. **Harmadsorban** látható, hogy a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt található a legtöbb és legkiterjedtebb felhasználói körrel rendelkező zártcélú hálózat.

A felsorolás első áttekintésre nem ad elégséges magyarázatot **a közelmúltban lezajlott alapvető strukturális változások mibenlétére**, annak megválaszolásához más folyamatok ismeretére is szükség van. Előző megállapítások már információértékűvé válnak, amennyiben áttekintjük az R. 2006. május 31-én hatályos¹⁴ változatát (nevezzük: R2.), vagyis a szabályozás szerint kormányzati, nemzetbiztonsági, igazságszolgáltatási, közbiztonsági, védelmi érdekből, sajátos információtovábbítási feladataik megoldása érdekében önálló zártcélú távközlő hálózattal rendelkezhetnek, vagy azok használói lehetnek a következő szervek:

¹² a kormányprogram olyan szolgáltatásorientált állam kialakítását tűzte ki célul, amely a lassú, túlméretezett, bürokratikus és drága közigazgatás helyett egy kompakt, kis létszámú, a tevékenységeit racionalizálva hatékony, ügyfélközpontú szerkezetet és működésmódot valósít meg. Megjegyzésre szorul azonban, hogy egy kormányprogram elsősorban politikai küldetésnyilatkozat

¹³ alapvetően R. 3.§

¹⁴ a jelenlegi, második Gyurcsány-kormány megalakulása előtti helyzetet

- a) a belügyminiszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a rendőrség, a határőrség, a katasztrófavédelem, valamint a belügyminiszter szakirányítása alá tartozó országos hatáskörű hivatalok;
- b) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok;
- c) a honvédelmi miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a Magyar Honvédség és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok;
- d) a pénzügyminiszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a vám- és pénzügyőrség és az APEH;
- e) az igazságügyminiszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt a büntetés-végrehajtás;
- f) a legfőbb ügyész, mint hálózatgazda felügyelete alatt a Magyar Köztársaság Ügyészsége;
- g) a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt az EDR használatára jogosult (kötelezett) szervezetek;
- h) a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt az EKG használatára jogosult (kötelezett) szervezetek.

A jogszabályt vizsgálva megállapítható **egyrészt** a hálózatgazdák számának mennyiségi többsége (hat jogi személyiség, mivel b) és g)-h) pontok egy minisztert takartak a tárgyalás időpontjában), **másrészt** az a tény, hogy a rendészeti szervek többsége hálózatgazda felügyeletével önálló zártcélú hálózatot tarthatott fenn, **harmadsorban** még nem figyelhető meg a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) vezető miniszter zártcélú hálózatok irányításában betöltött túlsúlyos szerepe.

Az elénk táruló kép árnyaltabbá tételéhez azonban még szükséges néhány releváns adat (információ) felkutatása, megemlítése. Elsőként le kell szögezni, hogy Magyarországon az évtized közepére – *függetlenül a szabályozásban rögzítettektől* – alapvetően három jelentős zártcélú hálózat jött létre. Ez volt az **EKG** (hálózatgazda: MeHVM), a belügyminiszter, mint hálózatgazda felügyelete alatt állt zártcélú hálózatok és ezeket közös platformra helyező, illetve kiszolgáló **Egységes Belügyi Digitális Hálózat** (EBDH; többfunkciós transzportálóhálózat), valamint a honvédelmi miniszter, mint hálózatgazda felügyeletében működő **Magyar Honvédség Hálózata** (MHH). Ezt a tényt indirekt úton támasztja alá az R2.¹⁵ is, amely kimondta, hogy az EBDH és az MHH EKG-val kiváltható gerincszakaszait nem kell megszüntetni, ellentétben a többi zártcélú hálózattal.

Figyelemre méltó továbbá, hogy 2003-ban, az EKG végleges kiépülése előtt, tekintettel a Belügyminisztérium közigazgatásban elfoglalt sajátos helyzetére,¹⁶ illetve az EBDH műszaki képességeire elvi megállapodás született az EKG és EBDH együttműködését illetően, amelyről a MeH kormány megbízott és a BM közigazgatási államtitkár együttesen a következőképpen tájékoztatta a PM közigazgatási államtitkárát:¹⁷ „*A kidolgozó munka során merült fel, hogy célszerűbb, költségtakarékosabb megoldást hozhatunk létre az egész kormányzat számára, ha a korábban elképzelnél szervesebb kapcsolatot alakítunk ki az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat és a Belügyminisztérium a zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III.27.) Korm. rendelet szerint is megmaradó hálózata között.*”

¹⁵ R2. 10/A.§ (2) bek.

¹⁶ sajátos volt annyiban, hogy többek között az önkormányzatok révén a közigazgatás igen széles vertikumában látott el irányítói és felügyeleti jogokat, amelyhez kapcsolódtak rendészeti funkciói is

¹⁷ sorban: Dr. Baja Ferenc politikai államtitkár, Dr. Tóth Zoltán közigazgatási államtitkár, Dr. Thuma József közigazgatási államtitkár

[1]. A program szélesebb körű támogatására olyan integrált feladatterv került rögzítésre és jóváhagyásra 2004-ben a MeH-BM-IHM között,¹⁸ amely tartalmazta az EKG-EBDH és a Közháló¹⁹-EBDH összekapcsolásának konkrét műszaki megvalósítási ütemét [2]. Az EKG és az EBDH integrációja folyó év január 1-jével valósággá vált, hiszen az EBDH-át felváltó Rendészeti Hálózat²⁰ az EKG integráns részévé vált, annak alhálózatoként működik tovább.

Kijelenthető, hogy a zártcélú hálózatok „nagy családjában”, az elmúlt egy év során jelentős súlyponteltolódás történt, amellyel a kormányzat elkezdte lebontani a régi struktúrák működtetésének és fejlesztésének²¹ – *elsősorban* – íratlan szabályokon nyugvó hagyományait, vagyis:

- a) radikálisan (felére) csökkenti a hálózatgazdák számát;
- b) az elektronikus közszolgáltatások gyakorlati kialakítása érdekében egy hálózatgazda (Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter) irányítása alá vonja a korszerű technológiai platformon levő hálózatok üzemeltetésének és fejlesztésének irányítását;
- c) több, addig önálló zártcélú hálózattal rendelkező jelentős államigazgatási szervnek vagy nem teszi egyáltalán lehetővé zártcélú hálózat használatát (pl.: APEH, vám- és pénzügyőrség), vagy a használatot csak az államigazgatási struktúra más szervezetében funkcionáló hálózatgazdák által fenntartott rendszerek tekintetében engedélyezi (pl.: rendőrség, határőrség, katasztrófavédelem).

A témakör ismerete szempontjából fontos kiemelni Dr. Török Gábor²² korábbi releváns megállapítását is, amely szerint: „...a távközlés területén az utóbbi évtizedekben jelentős szemléletváltozásra került sor. A folyamat az Amerikai Egyesült Államokban kezdődött, ezt némi késéssel, de átvette az Európai Unió szabályozása is. A korábbi felfogás magától értetődőnek tartotta, hogy egy országban a távközlési szolgáltatást végző cég egyrészt állami tulajdonban van, másrészt pedig monopolhelyzetben. A szemléletváltás első jelét az a gondolat jelentette, hogy katonai és belbiztonsági érdekek az állami tulajdonjog fenntartása nélkül is biztosíthatóak, amelyből egyenesen következett, hogy ezen a területen is lehetségessé vált a privatizáció.” [3]. E gondolatkör mentén – amelyet az R. sem zár ki²³ – épült ki²⁴ és áll üzemeltetés alatt²⁵ például az EDR is, illetőleg került biztosításra²⁶ az EKG alapinfrastruktúráját képező optikai sötétszalak.

¹⁸ a feladattervet az IHM részéről Kovács Kálmán miniszter, a MeH részéről Dr. Baja Ferenc politikai államtitkár, a BM részéről Dr. Tóth Zoltán közigazgatási államtitkár hagyta jóvá. Résztevők voltak: a MeH Elektronikus kormányzat-központ, valamint a már megszűnt Informatikai és Hírközlési Minisztérium és BM Távközlési Szolgálat

¹⁹ Közháló: az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatról és az Informatikai Közhálóról szóló 1188/2002. (XI.7.) Korm. határozat szerint az EKG-ba be nem vont, a kormányzati informatikába nem tartozó helyi közigazgatási szervek, közintézmények, közfeladatot ellátó egyéb szervek, civil szervezetek informatikai ellátásának biztosítása érdekében ki kell alakítani az Informatikai Közhálót (Közháló), melynek felügyeleti szerveként akkor az IHM került nevesítésre

²⁰ a Rendészeti Hálózat (RH) a 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 14.§-a említi első ízben, azonban konkrét definícióját sem a jogszabály, sem az R. nem rögzíti. Indirekt úton állapítható meg, hogy az RH magába foglalja a teljes egykori EBDH-t, valamint a Rendőrség és Határőrség vezetékes és vezeték nélküli hálózatát, valamint rádiórendszerét, amely nem más, mint az EDR

²¹ ez vonatkozik egyaránt mind a technikai, mind a szervezeti, illetőleg a humán területekre

²² Dr. Török Gábor egyetemi tanár

²³ R. 3. § a) pont

²⁴ az EDR kialakítását elrendelő első, 1074/2001. (VII.13.) Korm. határozat megjelenésétől hosszú vajúdás árán 2007. február 28-án került hivatalosan átadásra

²⁵ az üzemeltetést a T-csoport érdekeltségi körében levő Pro-M Zrt. végzi

A zártcélú hálózatok fenntartásának és fejlesztésének – *elsősorban a MeHVM, mint hálózatgazda* – gyakorlatában az elmúlt fél évtizedben felerősödtek az Európában már bevett gyakorlatként alkalmazott outsourcing (OS) folyamatok. Hazánkban a kormányzati OS piacon két irányvonal figyelhető meg. Az egyik szerint a kiszervezés fő célja a hatékonyság növelése²⁷ a szervezeti és működési folyamatok radikális változtatása nélkül. Ebben az esetben rövid lejáratú, kisebb terjedelmű, inkább egy-egy jól körülhatárolható feladatra szóló megbízások²⁸ képzik a tárgyat. A másik szemlélet az egyes működési területek, illetve folyamatok hosszabb távra szóló kiszervezésével kívánja megvalósítani a széleskörű és átlátható kormányzati reformokat és átszervezéseket. Az OS tevékenységnek ezen a szintjén az információtechnológiai infrastruktúra és üzleti megoldások kihelyezésével szemben az üzleti folyamatirányítási szolgáltatások kiszervezési²⁹ gyakorlata jellemzőbb. A beszállítók gyakorta azért küzdenek egy-egy információtechnológiai OS szerződésért, hogy annak birtokában könnyebben juthassanak később a BPO megállapodásokhoz [4].

Összességében véve, a zártcélú hálózatok tekintetében a közelmúltban lefolytatott – *egyes szakvélemények szerint agresszívnek tűnő* – szervezeti átalakítások paradigmaváltást jeleznek előre, amellyel végérvényesen lezárulni látszik egy a kormányzati szereplők közötti belső szakmai-pénzügyi vitáktól erősen terhelt időszak. Ez a váltás azonban előfutára lehet egy új minőség kialakításának, amelyet „*elektronikus kormányzás (kormányzat)*” jelzővel illetnek.

2. Az elektronikus kormányzás (kormányzat) elve, elmélete

Az elektronikus kormányzás (kormányzat)³⁰ alapjainak megteremtése – *igaz akkor még nem tudatosan* – a közigazgatási struktúra elmúlt évtized elején történő átalakításának³¹ megindításával indult, amellyel kapcsolatosan Dr. Torma András³² a következőket állapítja meg: „*A társadalom szervezetrendszerei közül a közigazgatás a legnagyobb, ennél fogva – objektíve – a legnehezebben mozdítható és mozduló struktúra. [...] A napjainkban zajló információs és kommunikációs forradalom azonban kikényszeríti a változást a közigazgatásban. A számítógép, a számítástechnika, a modern információs és kommunikációs technológiák behatolása a közigazgatásba már Magyarországon is napjaink realitása, ami új feladatokat, új kihívásokat állít a közigazgatás elé.*” [5]. Az általános elképzelésekben az információs rendszerek modernizációja kapott prioritást, vagyis a korszerűsítés elsősorban – *a távközléshez képest akkor elmaradottabb* – informatika területét célozta meg. Az eredmény nem maradt el, ugyanis az informatika alkalmazása a környező országokhoz képest hamarabb kezdődött meg, ugyanakkor a fejlett nyugat-európai államokhoz képest sem beszélhetünk számottevő lemaradásról.

²⁶ az optikai szálakat a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alatt álló, többségi állami tulajdonban levő Kopint-Datorg Zrt. bérlő szintén a T-csoporttól

²⁷ költségcsökkentés és minőségjavítás

²⁸ contracting out

²⁹ BPO: business process outsourcing

³⁰ az elektronikus kormányzás (kormányzat) egy körülírása: a hálózati alapú technológiák felhasználása a kommunikáció és a köz szolgálatára, amelyben a szolgáltató állam az „igazgató, szabályozó, ellenőrző” szerep helyett a tanácsadó és együttműködő állam szerepét tölti be úgy, hogy közben a valós önkormányzatiságra épít

³¹ a reformok mind a mai napig nem zárultak le. Ezt bizonyítja, hogy a vizsgált időszakban e témakörben egy sor kormányhatározat jelent meg, melyek közül a legfontosabb a területi államigazgatási szervek fő irányairól szóló 1105/1995. (XI.1.) Korm. határozat, valamint a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat

³² Dr. Torma András egyetemi tanár

Az információs társadalom modell térnyerésével párhuzamosan a szolgáltató állam, az elektronikus kormányzás (kormányzat), mint stratégiai kérdés fontosságának felismerése – *a lényegében véve civil kezdeményezésnek számító és főként elméleti alapok megfogalmazására törekvő Nemzeti Informatikai Stratégiát*³³ nem számítva – 1999-re tehető, amely időponttól tudatosan kezdődött meg a hazai információs társadalommal és elektronikus kormányzattal kapcsolatos fejlesztési programok kidolgozása. A kidolgozást kevés kivétellel a Miniszterelnöki Hivatal irányította, amely munkába hazai szakértői testületek tudásbázisa, illetőleg külföldi (EU) tapasztalatok is beépítésre kerültek. Fő programok:

- 1999: Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira (MeH);
- 2000: Tézisek az információs társadalomról (MeH);
- 2000: Magyar Informatikai Charta (szakértői anyag – Inforum);
- 2001: Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (MeH);
- 2001: NITS Elektronikus Kormányzat Program (MeH);
- 2003: Magyar Információs Társadalom Stratégia (IHM);
- 2003: eKormányzat 2005 Stratégia és Programterv (MeH).

A kormányzat által kitűzött egyik elérendő cél, a szolgáltató állam megvalósításához vezető út során a tekintélyelvű, autoriter, a hatalom külsőségein és bürokratikus logikáján alapuló gyakorlattól el kell jutni egy állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású közszféra gyakorlathoz, amelyben az állam valóban szolgáltatásokat nyújt. Az elektronikus kormányzás tehát nem más, mint az állampolgárokkal való kommunikáció javításának eszköze annak érdekében, hogy az állam jobban megérthesse az egyén szempontjait és szükségleteit, vagyis nem csupán arról van szó, hogy létező közszolgáltatások kerüljenek elektronizálásra, mivel azok önmagukban nem elegendők az új típusú állam modelljének kialakításához. A szolgáltató állam megteremtésének szükséges, de nem elégséges feltétele a megfelelő informatikai háttér. Ennek érdekében a közigazgatási információs rendszereket és az adatvagyon kezelését egységesíteni kell, a közigazgatás intézményei közötti kommunikációt hatékonyra kell tenni, továbbá biztosítani kell a nemzetközi információs hálózatokkal való együttműködést is [6].

Hazánkban 2003-2004 között alakultak ki azok az infrastrukturális és jogszabályi feltételek, amelyek az elektronikus kormányzás alappilléreit³⁴ képzik napjainkban is. A MeH keretein belül megszervezett Elektronikus kormányzat-központ (EKK) tekinthető első jelentős állomásnak, majd ezt követte az eKormányzat és 2005 Stratégia és Programterv (eK) kidolgozása. Az eK a szolgáltató állam érvényesülésének megvalósítására a következő irányokat fogalmazza meg:

- a) állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású, szolgáltató közszféra kialakítása;
- b) ügyfélorientált működés, amely megköveteli a belső folyamatok hatékonyságának növelését. Ez jelenti az adatbázisokból önkiszolgáló módon elérhető szolgáltatás, illetve online kapcsolatokon alapuló azonnali, személyes jelenlét nélküli ügyintézés lehetőségét, mind az állampolgár és a hivatal, mind a hivatali szervek közötti kapcsolatokban;
- c) a központi koordináció megvalósítása, amelynek legfontosabb feladata, hogy megszervezze és folyamatosan biztosítsa a szükséges, legfelsőbb szintű támogató

³³ 1995

³⁴ egyik ilyen alappillért tekinthető a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII.12.) Korm. határozat. A MITS egyik részét képezi eKormányzat és 2005 Stratégia és Programterv

eszközrendszert, az EU-gyakorlattal összhangban kidolgozza a rövid- és hosszútávú terveket és általános keretrendszert alakítson ki az együttműködés összehangolására.

Jóllehet, az elektronikus kormányzás kiépítése során a fejlesztési programok és erőforrások jelentős része az infokommunikációs infrastruktúra fejlesztésére irányul, ugyanakkor az elektronikus kormányzás értelmezése nem szűkíthető le kizárólag a technológiai eszközök és alkalmazások meglétére és működtetésére az államigazgatás területein. Nemzetközi (EU) tapasztalatok alapján³⁵ az elektronikus kormányzás kialakítása során bekövetkező változásoknak és fejlesztéseknek a következő főbb kormányzati területeket kell érinteniük:

- a) szabályozás és eljárási módok;
- b) információtechnológiai infrastruktúra;
- c) tartalom és szolgáltatások;
- d) kultúra és egyéni tudás;
- e) intézményrendszer és együttműködés.

Az érintett területek érdemi menedzselése az EKK révén, átfogó programok keretében történik, amelyek lefedik az elektronikus kormányzás minden területét, és logikus egységbe kapcsolják a meglévő (és még hiányzó) projekteket. A beazonosított Átfogó Programok (ÁP) az alábbiak:

- a) Alapinfrastruktúra Kiépítése ÁP;
- b) E-szabályozás Bővítése ÁP;
- c) E-hatékonyság Építés ÁP;
- d) E-szolgáltatások ÁP;
- e) E-kultúra Fejlesztés ÁP;
- f) EU Integráció ÁP.

A hazai zártcélú hálózatok szerepe az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetése és kiterjesztése terén elsősorban az **elektronikus alapinfrastruktúrát** érintően jelentkezik a jövőben, hiszen az online kormányzati működés megteremtése alapfeltétele az elektronikus kormányzásnak. 2006-ra Magyarországon – *lényegében véve* – kiépítésre került a **Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KESZR)**, amely magába foglalja:

- a) az EKG-t (transzporthálózati funkció);³⁶
- b) a Kormányzati Portált (egykapus ügyintézési és tájékoztató funkció);³⁷
- c) a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központot (informáló funkció);³⁸
- d) valamint az Ügyfélkaput (azonosítási funkció).³⁹

³⁵ Erkki Liikanen, az Európa Tanács tagja. Megállapításait a 2003. július 3-án Olaszországban tartott eGovernment 2003 konferencián, az eGovernment: Europe's Challenge c. előadásában közölte

³⁶ az EKG üzem- és szolgáltatási készségének kialakítására 2004. év elején került sor. Az EKG-ra 2006-ra több mint 700 államigazgatási szerv (intézmény) csatlakozott. Az EKG 2004-ben kapcsolódott [ld. 1066/2004. (VII.6.) Korm. határozat] az EU gerinchálózatához, a TESTA-hoz, amellyel elérhetőkké váltak az EU tagországainak intézményei is. A többi funkció lényegében 2005-ben elérhető és használható volt

³⁷ internetes (intranetes) elérhetőség. Címe: www.magyarorszag.hu

³⁸ hagyományos távbeszélő szolgáltatásra alapuló tájékoztató központ. Hívószáma: 189. A nap huszonnégy órájában magyar és három idegen nyelven (angol, német, francia) fogad hívásokat

³⁹ internetes (intranetes) elérhetőség. Az Ügyfélkapu regisztrált felhasználóinak száma 2006. év végén 150 ezerre nőtt. Az ügyfélkapun kétféle regisztrációra van lehetőség. Az egyik a személyes megjelenéshez kötött, a másik az elektronikus aláírással történő regisztráció. 2006-ban az Ügyfélkapu három piaci aláírásszolgáltató cég ötféle termékét fogadta el hiteles elektronikus aláírásnak. Fő problémaforrás, hogy a közigazgatási eljárásban használható elektronikus aláírással még egyetlen egy szolgáltató sem jelent meg a piacon

Az elektronikus kormányzás (kormányzat) másik – *talán legfontosabb* – szegmense az állampolgárok KESzR-hez való hozzáféréseinek lehetősége, helyzete. Egy, a magyarországi elektronikus kormányzás 2006. évi állapotát felmérő OECD⁴⁰ országjelentés adatai alapján elmondható, hogy hazánkban általában alacsony az informatikai eszközök elterjedtsége és terjedésük aránya is lassan növekszik.⁴¹ A vidéken élő állampolgárok csak korlátozottan férnek hozzá megbízható, szélessávú internetkapcsolathoz.⁴² Az EU-25 51%-os internethasználati átlagával szemben hazánkban a lakosság 37 %-a használja az internetet. Az Eurostat által készített felmérés alapján az állampolgárok 57 %-a semmilyen szintű számítógépes készséggel nem rendelkezik [7].

Összességében véve, a hazai információs társadalom fejlődésének más szegmenséhez hasonlóan az elektronikus kormányzás (kormányzat) területén is ellentmondásos a kép. A folyamatosan bővülő elektronikus közigazgatás szolgáltatások⁴³ felhasználásának mennyiségi mutatói alacsonyak [8], amelyek az alacsony internethasználatra és a digitális írástudatlanságra vezethetők vissza. A KESzR kiépítettsége megfelelő, hiszen a fejlesztési források többsége az információtechnológiai infrastruktúra fejlesztését segítik elő. A közigazgatási szolgáltatások felhasználásának érdemi emelkedéséig – *vagyis a társadalmi nyomás tényleges megjelenéséig* – a közigazgatási szereplők nehezen hozzák meg azon jelentős belső átalakításokat, amelyek révén növekedne az átláthatóság, az átfedések, a felesleges adminisztráció és bürokrácia csökkenne. Ebben a helyzetben a közigazgatási szereplők elektronikus kormányzat bevezetését és továbbfejlesztését elősegítő döntéseit a legfelső politikai akarat kényszerítheti ki, amely a zártcélú hálózatok esetében a közelmúltban vált valósággá.

3. Az elektronikus kormányzás, a közigazgatási informatika jelenlegi szervezeti és irányítási rendszere

A zártcélú hálózatok 1. fejezetben említett, 2007. január 1-jén történt strukturális átalakítását – *közvetve és közvetlenül* – több jogszabály és normatív eszköz alapozta, illetve erősítette meg a következőkben felsoroltak szerint:

⁴⁰ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

⁴¹ ez alól csak a mobiltelefon ellátottság kivétel, amely 93,4 %-os. Az informatikai eszközök terjedésének átlagos mutatója az OECD országokban 3,2 %

⁴² legalább 64 kbps

⁴³ az alapvető hazai elektronikus közszolgáltatások a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról szóló 1044/2005. (V.11.) Korm. határozat függeléke definiálta a következők szerint: 1. prioritási szint: 1) felvételi jelentkezés, 2) adatközlés a statisztikai hivataloknak; 2. prioritási szint: 3) jövedelemadó bevallás, értesítés a kivetett adóról, 4) társasági adó bevallás, értesítés, 5) ÁFA bevallás, értesítés, 6) gépjárművezetői engedély ügyintézés, illetőleg vezetői jogosultság megszerzése, 7) születési anyakönyvi kivonat ügyintézés: kérvényezés, kiadás, 8) házassági anyakönyvi kivonat ügyintézés: kérvényezés, kiadás, 9) lakcímváltozás bejelentése (lakcímgizolvány pótlás, csere), 10) korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok bejegyzése, változásbejegyzése; 3. prioritási szint: 11) útlevéligénylés és útlevéllel kapcsolatos ügyintézés, 12) járművek nyilvántartásával kapcsolatos ügyintézés, járműigazgatás, 13) vámárnyilatkozatok benyújtása, kezelése, 14) munkavállalók gyermekei után járó pótlékok igénylése; 4. prioritási szint: 15) álláskereső az interneten keresztül az ÁFSZ adatbázisaiban, 16) állásbejelentés interneten keresztül az ÁFSZ adatbázisaiba; 5. prioritási szint: 17) munkavállalók és foglalkoztatók számára nyújtott szolgáltatások, 18) közkönyvtári katalógusok kéréselősége, 19) környezetvédelemmel összefüggő engedélyek szerzése, 20) munkanélküli járadék igénylése, 21) tanulói ösztöndíj megpályázása, 22) munkáltatók bejelentése nyugdíjbiztosítási adatokról, 23) kötelező egészségbiztosítás ellátásai, 24) egészségügygel összefüggő szolgáltatások, 25) közbeszerzési eljárás, 26) rendőrségi online bejelentések, feljelentések, 27) építési engedélyek iránti kérelmek. A csoportosítás és kategorizálás meglehetősen sajátos, mivel az EU csak húszféle szolgáltatást definiál

- a) a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló **2006. évi LV. törvény**;
- b) a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló **2006. évi CXXI. törvény**;
- c) a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló **2006. évi CXXVII. törvény**;
- d) a kormányzati informatika koordinációjáról és kapcsolódó eljárási rendről szóló **44/2005. (III.11.) Korm. rendelet**;
- e) a közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló **144/2006. (VI.29.) Korm. rendelet**;
- f) a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló **160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet**;
- g) a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló **276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet**;
- h) a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos szervezti irányítási jogköréről szóló **7/2006. (XII.20.) ME rendelet**;
- i) a közigazgatás átalakításának előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló **1054/2006. (V.26.) Korm. határozat**;
- j) a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatiról szóló **1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat**;
- k) az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és azokat megalapozó intézkedésekről szóló **2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat**.

A közigazgatási informatika⁴⁴ zártcélú hálózatokat is érintő strukturális átalakításainak megindítására 2006 közepén, a jelenlegi Kormány hivatalba lépését követően, azonnal sor került. A 1054/2006. (V.26.) Korm. határozat c) pontjában, valamint a 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat 1. számú mellékletében feladatszabás történik, amely előírja az Elektronikus Közszolgáltatások Központja (EKöK) költségvetési szerv alapítását a Miniszterelnökség költségvetési fejezet címe alatt. Az elsődleges elképzelések a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (KANYVH)⁴⁵, a BM Távközlési Szolgálat (TÁSZ)⁴⁶, a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal (KFGH)⁴⁷, valamint a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet (NIIF)⁴⁸ összevonását irányozták elő. E feladatszabáshoz csatlakozott azon elképzelés is, amely szerint – *egy közelebről meg nem*

⁴⁴ a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet szerint a közigazgatási informatika: „a szolgáltató állam megvalósításának eszköze, mely az ügyfelek minél hatékonyabb kiszolgálását, a közigazgatási szervek működését, feladatellátását és korszerűsítését támogató információs és szolgáltató rendszerekhez szükséges információtechnológiai és infokommunikációs szervezeti, erőforrás- és eszközrendszer összessége.”

⁴⁵ a KANYVH többek között jogutódja volt az 1990 előtt funkcionáló (BM) Állami Népszámlány Hivatalnak, (BM) Gépi Adatfeldolgozó Osztálynak. A hivatal kezelte a központi közigazgatási és rendészeti adatbázisok egy jelentős részét, amelynek keretén belül alapfeladatként biztosította az okmányirodák elektronikus ügyintézésével kapcsolatos technikai feltételeket. A KANYVH 2005-ben az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer (XR) továbbfejlesztéséért elnyerte az EKK által alapított e-Kormányzati Díjat

⁴⁶ a TÁSZ, a KANYVH-hoz hasonlóan, igen régi szakmai múltra tekintett vissza. 2006. június 9-ig ellátta a BM zártcélú hálózat gazdájának feladatait. Szakirányítói feladatai mellett fenntartotta és fejlesztette az EBDH-t

⁴⁷ a KFGH a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségében, a kormányzati felhasználó körében látott el korlátozott erőforrásokkal való gazdálkodási, felhasználási, engedélyezési, ellenőrzési (összességében: hatósági) feladatokat

⁴⁸ a NIIF működése a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program működtetéséről szóló 95/1999. (VI.23.) Korm. rendelethez kötődik. A fejlesztési program célja a felsőoktatási intézmények, kutató-fejlesztő helyek, közgyűjtemények és egyéb oktatási, tudományos és kulturális szervezetek információs infrastruktúrájának és országos számítógépes hálózati szolgáltatásainak összehangolt fejlesztése volt. Az Intézet igazgatójának munkáltatója az informatikai és hírközlési miniszter volt, amely szerepet a jelenlegi kormányzati ciklusban a gazdasági és közlekedési miniszter tölti be

határozott megosztás alapján – a minisztériumok informatikai kiszolgálásának feladatait az EKöK és a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (KSZF)⁴⁹ együttesen veszi át.

Az eredményes végrehajtás szervezeti és irányítási kereteit volt hivatott biztosítani a 140/2006. (VI.29.) Korm. rendelet 1-2. §-a⁵⁰, a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet 3. § f)-h) pontja, valamint a 1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat 2. i) pontja, amelyek kimondták, hogy a KANYVH, a TÁSZ, valamint a KFGH vezetőinek irányítását a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos⁵¹ útján a MeHVM⁵² látja el.

Az EKöK kialakításának folyamatát az érintett szervek bevonásával az EKK⁵³ koordinálta. A kidolgozás az előzetes tervek ellenére hosszadalmas volt és lényegében 2006. december közepén fejeződött be,⁵⁴ amely időszakban az eredeti elképzelés némileg módosult, hiszen a végső koncepció többek között már nem számolt sem a NIIF integrálásával,⁵⁵ sem a minisztériumok informatikai ellátásának átvételével. A tervezési időszak a 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet közzétételével zárult le, amely alapján létrejött a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH). A KEKKH a KANYVH tevékenységi körének és szervezeti kereteinek a TÁSZ és KFGH feladataival történő kibővítésével jött létre, amellyel egyidejűleg mind a TÁSZ, mind a KFGH megszűnt.

A 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet több helyen módosítja az 50/1998. (III.27.) Korm. rendeletet, a 279/2001. (XII.23.) Korm. rendeletet, a 144/2006. (VI.29.) Korm. rendeletet, a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendeletet, és ezzel – *a fejezet első felében felsorolt jogszabályokkal és normatív eszközökkel egyetemben* – lényegében kialakul a közigazgatási informatika új szervezeti és irányítási rendje, amelynek gyakorlati működését gazdasági szempontból a költségvetést meghatározó törvények biztosítanak. Az elektronikus kormányzás, a közigazgatási informatika jelenlegi szervezeti és irányítási rendszerének legfőbb ismérvei a következők szerint foglalhatók össze:

a) irányítás:

Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter

⁴⁹ a KSZF a Miniszterelnökség költségvetési fejezeten belül működő cím. Alapvetően logisztikai szolgáltatásokat nyújt (beszerzés, ellátás, üzemeltetés, üdültetés, stb.), kezdetben csak a MeH és a kormánytagok részére, amely a tervek szerint az új kormányzati negyed létrejöttével az összes minisztérium központi igazgatására is kiterjesztésre kerül. Az új elképzeléseket a Központi Szolgáltatási Főigazgatóságról szóló többszörösen módosított 272/2003. (XII.24.) Korm. rendelet már rögzíti

⁵⁰ a kormányrendelet egy ponton alkotmányellenes intézkedést tartalmazott, nevezetesen: „1. § (2) a miniszter átveszi a) a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal irányítását a Hivatal – önkormányzati és területfejlesztési miniszter által irányított – választási tevékenysége, valamint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatban az igazságügyi és rendészeti minisztert megillető szakmai irányítási jog kivételével;”. E pontot az Alkotmánybíróság a 64/2006. (XI.24.) AB határozattal megsemmisítette

⁵¹ Simon Géza

⁵² Dr. Szilvássy György

⁵³ az EKK lényegében véve a Miniszterelnöki Hivatal három főosztálya (E-Közigazgatási Főosztály, Gazdálkodási és Szabályozási Főosztály, Hálózati és Rendszerfelügyeleti Főosztály) által létrejött entitás, amelynek feladata, hogy a MeHVM-et segítse a közigazgatási informatikával összefüggő feladat- és hatáskörének gyakorlásában. E tevékenységet a kormánybiztos látja el ténylegesen, aki a gyakorlatban is irányítja az EKK-t. Az EKK tevékenységét főigazgatói címmel az egyik kinevezett főosztályvezető (Gazdálkodási és Szabályozási Főosztály) koordinálja. Jelenlegi főigazgató Szittner Károly kormányfőtanácsadó, kormányzati főtisztviselő

⁵⁴ elképzelhető, hogy a vontatott végrehajtás volt az egyik oka, hogy az EKK korábbi főigazgatója, G. Kocsis Mariann 2006. december 31-én távozni kényszerült posztjáról és a közigazgatásból [kormányzati főtisztviselői kinevezés megszűnésének megállapításáról szóló 16/2007. (II.6.) ME határozat]

⁵⁵ ennek igazi oka nem ismeretes, azonban elképzelhető, hogy a koalíciós kormányzás jellege miatt a szakmai álláspontok e témakörben eltértek

felelősségi kör:

- közigazgatási informatika irányítása [160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet, 44/2005. (III.11.) Korm. rendelet];
- hálózatgazda [50/1998. (III.27.) Korm. rendelet: EKG, EDR, RH, polgári titkosszolgálatok hálózata];

közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos

felelősségi kör:

- közigazgatási informatika irányítása: Közigazgatási Informatikai Bizottság elnök⁵⁶ [160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet, 44/2005. (III.11.) Korm. rendelet, 1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat, 1026/2007. (IV.11.) Korm. határozat];
- közreműködőként szervezeti irányítás: EKK, KEKKH;

b) koordináció:

Elektronikus kormányzat-központ

felelősségi kör:

- kormányzati informatika irányításának hazai és nemzetközi koordinációja, a kapcsolódó érdemi – *adminisztratív* – szakfeladatok végrehajtása, kiemelten a KESzR továbbfejlesztésének irányítása [160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet, 44/2005. (III.11.) Korm. rendelet, 1026/2007. (IV.11.) Korm. határozat, 1/2006. (MK 94.) ME utasítás];
- közreműködőként hálózatgazda feladatok ellátása [50/1998. (III.27.) Korm. rendelet: EKG, EDR, RH,];
- zártcélú hálózatokat üzemeltető szervezetek szakmai felügyelete [EKG, EDR, RH⁵⁷];

c) végrehajtás:

Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

felelősségi kör:

- kormányzati informatika tárgykörében felmerülő elektronikus közszolgáltatásokhoz, valamint egyes központi közigazgatási nyilvántartási rendszerekhez kapcsolódó adatkezelési és hatósági feladatok ellátása, fejlesztése (kiemelten: gyakorlati közreműködés a KESzR továbbfejlesztésében), üzemeltetése [276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet];
- zártcélú hálózat üzemeltetése [RH];

⁵⁶ a kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1054/2004. (VI.3.) Korm. határozat állapította meg a Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság (KIETB), valamint az Elektronikus Kormányzat Operatív Bizottság (EKOB) összetételét és feladatait. A 1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat szerint mindkettő elnöke a kormánybiztos volt. A bizottságok összevonása a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról szóló 1026/2007. (IV.11.) Korm. határozat 4. pontja alapján történt meg, amellyel egyidejűleg [1026/2007. (IV.11.) Korm. határozat 18. pont] a 1054/2004. (VI.3.) Korm. határozat hatályát veszítette

⁵⁷ az EKG-t a többségi állami tulajdonban levő Kopint Datorg Zrt. üzemelteti, az EDR üzemeltetője a Pro-M Zrt.-nek a felügyelete az EDR Irodán keresztül valósul, míg az RH-t teljes egészében a KEKKH üzemelteti

Központi Szolgáltatási Főigazgatóság

felelősségi kör:

- kormányzati informatika tárgykörében felmerülő, az egyes minisztérium központi igazgatása tevékenységének mindenoldalú informatikai támogatása és kiszolgálása [272/2003. (XII.24.) Korm. rendelet];

d) kötelezettek:

a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével, a Kormány irányítása, felügyelete alatt álló központi közigazgatási szervek és irányításuk, felügyeletük alatt működő közigazgatási szervek

felelősségi kör:

- az érintett szervek a közigazgatási informatika körébe tartozó informatikai fejlesztéseiket, közigazgatási informatikai rendszereik kialakítását, továbbfejlesztését és működtetését a Kormány által elfogadott Magyar Információs Társadalom Stratégia és elektronikus kormányzati stratégia célkitűzéseivel összhangban⁵⁸ kötelesek biztosítani. A követelmények érvényesíthetősége érdekében a közigazgatási informatikai fejlesztéseket, az ehhez kapcsolódó költségvetési forrásigények előkészítését, az éves informatikai beruházási és üzemeltetési költségvetést, az informatikai eszközök beszerzését és működtetését, a kormánybiztos és az EKK koordinációja mellett kötelesek megvalósítani [44/2005. (III.11.) Korm. rendelet];
- a kormánybiztos fenti jogkörében eljárva előzetesen megvizsgálja és vizsgálata eredményétől függően egyetértési jogot gyakorol az érintett szervek közigazgatási informatikai stratégiája, éves közigazgatási informatikai beruházási és üzemeltetési költségvetése és ezek módosításai felett, valamint vizsgálja azok megvalósulását. Előzetesen megvizsgálja és vizsgálata eredményétől függően egyetértési jogot gyakorol a megvalósításához szükséges projektek, az azok lebonyolításával összefüggő beszerzési eljárások indítása felett, ha azok értéke a külön jogszabályban megállapított mindenkori nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladja. A Honvédelmi Minisztérium és szervei esetében⁵⁹ a kormánybiztos egyetértési jogát csak az informatikai stratégia vonatkozásában gyakorolja; az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat érintő éves informatikai és üzemeltetési költségvetés, ezek módosításai,

⁵⁸ a kormányzati informatika koordinációjára létrehozott tárcaközi bizottság által elfogadott célkitűzéseknek megfelelően, a célszerűség és az egységesség, harmonizáltság elvével összhangban, a költséghatékonyság elvére tekintettel, az átláthatóságot és ellenőrizhetőséget, valamint az informatikai biztonság elérhető legmagasabb szintjét és a kormányzati informatikai rendszerek együttműködtetését lehetővé téve, a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályok és az információs önrendelkezési jog érvényre juttatása mellett

⁵⁹ ez korábban kiterjedt a Belügyminisztérium és szerveire is. A vizsgálat időpontjában a 44/2005. (III.11.) Korm. rendeletben még nem kerültek a BM-re vonatkozó kitételek átvezetésre, ugyanakkor nézőpontom szerint a 2006. évi LV. törvény 2. § a) pontja alapján a jogutód minisztériumokhoz közigazgatási informatikával kapcsolatos feladatkörök nem kerülnek delegálásra. Ezért talán kimondható, hogy a kormányrendelet kivételes eljárási rendet már csak a HM részére tesz lehetővé

megvalósítása, a szükséges beszerzési eljárások indítása tekintetében azonban e szervek esetében véleményezési joggal rendelkezik [44/2005. (III.11.) Korm. rendelet].

Összességében véve érzékelhető, hogy az elektronikus kormányzás (kormányzat) megvalósítása érdekében a – *a több mint fél évtizede felerősödött törekvéseknek megfelelően* – a legerőteljesebb centralizáció ment végbe az elmúlt időszakban. A hálózatgazdák radikális csökkentése és a közigazgatási informatika területén korábban fenntartott kivételes eljárási rend szűkítése miatt lényegében csak a Honvédelmi Minisztériumnak teszi lehetővé önálló, a központi kormányzati akarattól eltérő informatikai fejlesztések megvalósítását. A végrehajtott szervezeti átalakításokkal tehát az elektronikus kormányzás továbbfejlesztése elé zártcélú hálózatgazdák – *sajátos működési igényükhöz igazított különutas fejlesztésekkel és beszerzésekkel* – akadályokat már nem gördíthetnek, amelyet nagyban elősegít a tényleges irányító, felügyelő, koordináló és végrehajtó szervezetrendszer egy költségvetési fejezeten belüli koncentrálása, irányítási rendszerének egyszerűsítése.

4. Összegzés

Az európai demokratikus rendszerek erősödése és az információtechnológia területén végbemenő szédületes fejlődés a térségben előtérbe helyezi az információs társadalom és a szolgáltató állam vízióját, amelyhez való eljutás egyik állomása az elektronikus kormányzás (kormányzat) megvalósítása. E kormányzási fajta lényegének meghatározása, leírása bonyolult, a velejáró gyakorlati problémák felismerése és kezelése interdiszciplináris megközelítést igényel. A technikai rendszer fejlesztése tehát csak egy szelet, ugyanakkor igen jelentős rész.

A hazai zártcélú hálózatok meglétének meghatározó szerepe van az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetése és kiterjesztése folyamatában. A vonatkozó szabályozások értelmében a zártcélú hálózatok napjainkban is részét képezik a hazai elektronikus hírközlési infrastruktúrának, mivel azok műszaki paramétereik és alkalmazott technológiájuk folytán képesek együttműködni a piaci szereplők rendszereivel. Az elmúlt fél évtizedben a Miniszterelnöki Hivatal koordinálta közigazgatási informatika területén olyan szervezeti-, tudás-, technológiai- és tökekoncentráció jött létre, amely képessé tette az országot az uniós elvárások részteljesítésére és a folyamatok irányítóit arra, hogy az addig a sajátos ágazati érdekeket kiszolgáló zártcélú hálózatok szervezeti és irányítási struktúrájának átrendezésével döntő súlypontot képezzenek az elektronikus kormányzás továbbfejlesztésének érdekében.

A hálózatok feletti irányítás lehetőségének elvesztése a közigazgatás egyes ágazatai számára időlegesen nehezen feldolgozható problémákat vethet fel, hiszen a kötődés a saját ellátó rendszerekhez mindig nagyobb, mivel az igények központosított kielégítése általában uniformizált, az egyediségek felett a centrális rendszer könnyebben elsiklik. A szervezeti centralizáció eredményeképpen vélhetően teljes fogalmi „kiürüléshez” fog vezetni a zártcélú hálózat kategória, hiszen napjainkban már lényegében véve egy potenciális hálózatgazda felügyeletében koncentrálódnak a mértékadó kormányzati rendszerek. Ugyanakkor ténykérdés, hogy az elektronikus kormányzás kapcsán felmerülő további feladatok végrehajtása Magyarország számára nem passzió kérdése, hanem közösségi elvárás, függetlenül attól, hogy az átlagos állampolgár mennyire befogadó, illetve erre milyen mértékben készült fel mind mentálisan, mint anyagilag.

IRODALOM

- [1] BM KÁT-MeH PÁT, Együtműködés tárgyában készült átirat, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala irattár, Budapest, Iktatási szám: XIX-2044-1/2003., 1. oldal, 2003. július 16.
- [2] IHM miniszter-MeH PÁT-BM KÁT, Feladatterv az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatnak (EKG), illetve a Közhálónak az Egységes Belügyi Hálózattal (EBH) történő összekapcsolására, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala irattár, Budapest, Iktatási szám: 228-7/2004. ált. (63-386/1/2004.), 1-5. oldal, 2004. július 29.
- [3] Dr. Török Gábor: Az új hírközlési törvény néhány polgárjogi problémája, Az információs társadalom és a jog átalakulása – Magyarország az ezredfordulón, Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián, Műhelytanulmányok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, ISBN 963 508 377 7, 210. oldal, 2002.
- [4] Erik Pándi: Outsourcing of communication service in the field of public administration, „Kommunikáció 2006.” nemzetközi szakmai tudományos konferencia, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, ISBN 978-963-7060-18-2, 280. oldal, 2006. október
- [5] Dr. Torma András: A területi államigazgatás informatikai helyzete, Magyar Közigazgatás XLVIII. évf. 12. szám, Budapest, ISSN 0865 736 X, 724. oldal, 1998.
- [6] Szittner Károly: Az elektronikus közigazgatás kezdetei Magyarországon, Magyar Közigazgatás LVI. évf. 3-4. szám, Budapest, ISSN 0865 736 X, 191. oldal, 2006.
- [7] Az OECD 2006. évi decemberi országtanulmányának végkövetkeztetései a magyarországi elektronikus kormányzásról, Magyar Közigazgatás LVI. évf. 12. szám, Budapest, ISSN 0865 706 X, 191. oldal, 2006.
- [8] Szittner Károly: E-kormányzat a gyakorlatban, Infokommunikáció és jog III. évf. 13. szám, Budapest, ISSN 1786-0776, melléklet 7-9. oldal, 2006.