

Szabályozási koncepció

a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra
(SZEÜSZ), a nyilvántartások együttműködésére, valamint a
nemzeti adatvagyonra és az információs biztonságra vonatkozó
szabályozás továbbfejlesztésére

(tervezet)

2014

1 A koncepció hatálya

A koncepció az alábbi területekre terjed ki:

(így a koncepció alapján kidolgozandó intézkedéssorozatnak és ezen belül jogalkotásnak az alábbi területekre kell kiterjednie)

- a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (ideértve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló törvény és végrehajtási rendeletei is),
- állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködési képességének biztosítása,
- a nemzeti adatvagyonra vonatkozó szabályozás, valamint
- az információs biztonságra vonatkozó szabályozás.

A megalkotandó koncepciónak kifejezetten nem tárgya az információs önrendelkezési jogról szóló törvény.

2 A koncepció szempontjai

A koncepció azon az alapon nyugszik, hogy a cél a meglévő, elfogadott vívmányok továbbvitele, továbbfejlesztése, nem pedig az eddigi szabályozásnak, illetve eredményeinek a felülvizsgálata. A fenti területeken ugyanis az elért eredmények megtartandók; a cél a szabályozás és a közigazgatási működés továbbfejlesztése, további modernizálása.

A koncepció ennek érdekében azt vizsgálja, hogy melyek voltak az eredeti célkitűzések, ezek mennyiben valósultak meg, milyen eszközökkel lehet az eredeti célok megvalósulását tovább segíteni, mely új célok, igények merültek fel, azok hogyan integrálhatóak a meglévő szabályozásba és informatikai megoldások közé.

A koncepció **gyakorlatias megközelítésű**. Ennek keretében figyelembe veszi

- a **jelenleg futó projektek** várható eredményét, ugyanis ezek határozzák meg rövid- és középtávon a koncepcióban megjeleníthető intézkedésekre vonatkozó mozgásteret.
- a **következő időszakra már betervezett** és a témákhoz kapcsolódó **projekteket**, azokat beillesztve a koncepcióban felvázolásra kerülő modellbe. E projektek határozzák meg ugyanis közép- és hosszútávon a mozgásteret, annál is inkább, mert e koncepcióban kell kezelni az e projektekhez kapcsolódó szabályozási szükségleteket is.

A koncepciónak és az az alapján megvalósuló intézkedéssorozatnak hozzá kell járulnia az állami szolgáltatások fenntarthatóságához, azokon javítani kell tudni. Ennek a körében

meg kell vizsgálni, hogyan lehet e szolgáltatásokat legalább a piaci logikának megfelelő módon és keretek között nyújtani, sőt a hatásvizsgálatnak arra is ki kell terjednie, hogy milyen hatással járna az egyes szolgáltatások kvázi piaci vagy teljesen piacivá tétele (kvázi piaci alkalmazás alatt értjük pl. a tömegközlekedésben vagy a diákhitel-folyamatok során történő használatot). E körben a koncepció nyit az egészségügy és az oktatás területére is annak érdekében, hogy az állam által nyújtott informatikai szolgáltatások közös alapokon nyugodva, a teljes szférában egyenletesen - egymásra támaszkodva - fejlődhessenek.

A kialakítandó szabályozásnak hézagmentesnek, ellentmondásmentesnek, világosnak, egyértelműnek kell lennie, illeszkednie kell a jogrendszer egészébe, egyszerre meg kell felelnie az alkotmányossági, az uniós jogból eredő és a közpolitikai követelményeknek is, miközben a szabályozásra eszközként és nem célként kell tekinteni.

3 Általános helyzetértékelés

A 2011-ben kialakított szabályozási modell és a koncepció a kitűzött célokat megfelelően szolgálja. Az elmúlt években a szabályozás megteremtette a fejlesztések és a rendszerek működése szabályozási hátterét, lebontotta azok akadályait. A megvalósítás megkésett, de a projektek folyamatban, sőt már olyan stádiumban vannak már, hogy nem merül fel a felborításuk, visszavonásuk.

Ugyanakkor a következő alapvető problémák állnak fenn jelenleg:

- a létrehozott szolgáltatások alkalmazhatósági köre indokolatlanul szűk, még az állami intézményrendszer, sőt azon belül a közigazgatási szervek is csak egyes feladatcsoportokra vehetik igénybe azokat
- ténylegesen nem megoldott az egyes szolgáltatások piaci szereplők általi nyújtása,
- nem épült ki megfelelő szinten a szolgáltatások felügyeletét biztosító intézményrendszer, így szerepét sem tudja betölteni,

A fentiek alapján általánosságban az alábbi koncepcionális célok jelölhetők ki:

- a szabályozás hatályának kiterjesztése,
- a szolgáltatásokban való piaci részvétel, illetve piaci logika megjelenítése, erősítése, lehetővé tétele,
- az intézményrendszer megfelelő szintre fejlesztése, a feladat- és hatáskörökhöz igazodó feltételek megteremtése,
- a szabályozás hozzáillesztése a folyamatban lévő projektek irányaihoz, azok szabályozási szükségleteinek kiszolgálása, elérendő céljaik előtti esetleges jogi akadályok lebontása.

Indokolt mérlegelni, hogy a hatásvizsgálat lefolytatása és a koncepcióalkotás során a szabályozásért felelős minisztérium, valamint az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet vegye igénybe az e-ügyintézés szabályainak megújításában a korábbiakban is kulcsszerepet játszó Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács szakmai segítségét.

4 Elsődleges kérdések, irányok, javaslatok az egyes területeken

A szabályozás hatályának kiterjesztése; e-ügyintézési törvény

A 2011. évi Ket.-novella elfogadását megelőzően a szándék egy önálló elektronikus ügyintézési törvény elfogadása volt. Ezzel összhangban a 2011. évi jogalkotás terv egy önálló elektronikus ügyintézési törvényre vonatkozó javaslat elfogadását irányozta elő.

Az egyeztetések során azonban olyan tartalmú döntés született, hogy a Ket. X. fejezetében kerüljön elhelyezésre a vonatkozó normaszöveg. A többi ágazati szabályozás utaló szabályai pedig támaszkodnak a Ket.-beli intézményekre. Ebből azonban komoly problémák adódnak, és a szabályozás csak korlátozottan tudja betölteni céljait.

A Ket.-ben megvalósult szabályozás tartalmi értelemben kielégítő, azonban egyre nagyobb igény merül fel a hatósági eljárásokon kívüli alkalmazására, erre jó példa a bírósági eljárások elektronikus útra terelése, de felmerült más területeken is. A továbbfejlesztésnek tehát elsősorban nem a Ket.-en belül, hanem a szabályozás hatályának a kiterjesztésében kell megnyilvánulnia. E hatálybővítésnek lényegében két alternatív útja van: vagy egy önálló elektronikus ügyintézésről szóló törvény megalkotása, vagy - ha e mögött nincs politikai támogatás, szándék - a Ket.-en belüli struktúra bővítésével, esetlegesen az érintett területek szabályozóiban utaló szabályok elhelyezésével.

A jelenlegi hatály (például hiteles elektronikus dokumentumról hiteles papír alapú másolat készítése, hiteles papír alapú dokumentumról hiteles elektronikus másolat készítése, AVDH, KAÜ, GovCA, elektronikus aláírás ellenőrzés szolgáltatások alkalmazásánál) már a közigazgatási intézményeknél is gondot okoz, hogy miért csak a hatósági feladataihoz veheti azokat igénybe, emellett az állami szolgáltatások egyéb szereplői (egészségügyi ellátórendszer, diákhitel központ stb.) számára is fontos lenne az igénybe vehetőség. A hatály kiterjesztése a szolgáltatások finanszírozásának biztosításához is szükséges, tudomásunk szerint az NFM kezdettől fontosnak tartja.

Németországban pl. évek óta működik olyan kézbesítési rendszer, amely bizonyos szereplők közötti kapcsolattartásban kötelezően előírja az elektronikus kézbesítést. Az ehhez szükséges kézbesítési szolgáltatás kifejlesztése Magyarországon is folyamatban van, és további piaci szolgáltatók megjelenésére is - elvben - lehetőség van. Mivel azonban a szolgáltatás kizárólag szűk alanyi körben (Ket. és más, hasonlóan szabályozó törvények alá tartozó intézményeknél) alkalmazható, ez hazánkban az elektronikus szolgáltatások megjelenését és terjedését gátolja. A hatály kiterjesztésével olyan - az ügyfelek számára előnyös - szolgáltatások alakíthatók ki, mint az értesítési igényüket a rendelkezési nyilvántartásba bejelentők számára a parkolási büntetésekről történő elektronikus értesítés, a diákhitelezési rendszer teljesen elektronikus kapcsolattartásra alakítása, postai küldemény érkezésének jelzése.

Ezzel kapcsolatos javaslat, hogy év végéig a szabályozás kerüljön úgy átdolgozásra, hogy az új modell legalább az állami intézményrendszer teljes működésében alkalmazható legyen.

A preferált megoldás az e-ügyintézési modell szabályainak a javasolt elektronikus ügyintézési törvényben történő rögzítése, amely megoldás a társadalom fejlődését tartósan és szélesebb körben képes elősegíteni.

A nyilvántartások együttműködési képességének, összehangolt működésének biztosítása, a nemzeti adatvagyon védelme

A nyilvántartások összehangolásával kapcsolatos feladatok egy része megjelenik a tavaly ősszel elfogadott, az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvényben (IOPTv.), de számos rendelkezés, jogintézmény, megoldás maradt el a korábban szakértői szinten NHIT-tel egyeztetett szabályozási javaslatból. Ezek ugyanakkor épp a fejlesztéseket érdemben megalapozó előírások - amik részben az adatvagyon-törvény módosításával kerültek volna előírásra. E rendelkezések azonban szakmai szempontból szükségesek, és a 2014-2020-as nyilvántartás fejlesztési igények megalapozásához is elengedhetetlenek.

Ehhez szorosan kapcsolódik a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény (Navtv.) értékelése. A törvény eredeti célját beteljesítette, főbb rendelkezéseinek funkcióit immár vele párhuzamos szabályozási rezsimet képező jogszabályok - mint például az IOPTv. - vették át. A nyilvántartások szabályozásának korszerűsítésére vonatkozó, NHIT-tel egyeztetett módosító csomag tartalmazott az adatvagyon-védelmet illetve gazdálkodást érintő változtatási javaslatot, amely azonban sem a Navtv.-be, sem az IOPTv.-be nem került beemelésre.

Indokolt megvizsgálni, hogy e kimaradt elemek közül melyek azok, amely - eredeti formájukban vagy változtatásokkal - érettek a bevezetésre, ennek alapjaként a törvény eredeti koncepciójából érdemes kiindulni. A szabályozást a nyilvántartások minőségének és védelmének érdekében szükséges szabályokkal ki kell egészíteni.

Ilyen hiányzó területek többek közt:

- a kijelölt (elsősorban a nemzeti adatvagyon képező) nyilvántartások tényleges védelméhez szükséges konkrét előírások (elsődleges és szolgáltató nyilvántartás elkülönítése, biztonsági nyilvántartás bevezetése, köztes adatátadási/tárolási formák képzésének szabályai, stb.);
- azonos adatelemek párhuzamos nyilvántartásának felülvizsgálatára és a nyilvántartások adatelem szintű konszolidációjára vonatkozó szabályok;
- az adatmenedzselés (beleértve kormányzati szintű adatgazdálkodás) szabályai.

Ezen túl a már meglévő felhatalmazások alapján is szükséges jogszabályok még nem készültek el. Ezek hiányában a szabályozás még a jelenlegi állapotában is csak igen korlátozott eredményeket tud elérni, hiszen számos ponton e végrehajtási rendeletek töltenék meg tartalommal a keretszabályozást.

Javasolt a fentieket is figyelembe véve átfogó, a nyilvántartások összehangolásáról szóló törvény előkészítése, amely a nyilvántartások együttműködéséről szóló törvény és a nemzeti adatvagyon védelméről szóló törvény vívmányait is átveszi, ugyanakkor a témakör szabályait a szükséges átfogó módon egységesen rendezi.

Információbiztonsággal kapcsolatos szabályozás pontosítása

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény és végrehajtási rendeletei jelentős előrelépést jelentenek az informatikai rendszerek biztonságának javításában, de a szabályozás jelenlegi formájában csak a különálló, „szigetszerű” komplex rendszerekhez illeszkedik, alkalmazása két területen is problémákat vetett fel, ezek:

- a kisebb szervezetek informatikai támogatásánál (például kis önkormányzat) egyes besorolási szabályok szigorú értelmezése túlzó (a gyakorlatban kivitelezhetetlen) előírásokra vezet, míg „lazább” értelmezése a kritikus alkalmazásoknál jelentene indokolatlan követelménycsökkenést;
- a különböző szempontokat (például rendelkezésre állás, sértetlenség és bizalmasság) egyetlen közös besorolási értékre hozó megközelítés kevésbé illeszkedik a korszerű, moduláris felépítésű rendszerarchitektúrákhoz (például a rendszerbuszon alapuló SOA megközelítés, ahol egyes szolgáltatásokat akár külön-külön szervek üzemeltethetik), illetve a Ket. által bevezetett, beágyazott szolgáltatásként is igénybe vehető „szeüsz” logikához.

A gyakorlatban megjelent igények miatt szükséges a szabályozás pontosítása.

Integrált felügyeleti szerv létrehozása

Javasoljuk egyetlen integrált felügyeleti szerv létrehozását az elektronikus ügyintézés, a nemzeti adatvagyon, a szeüsz-ök felügyelete, és lehetőség szerint az informatikai biztonság és információbiztonság, és a közokiratok kezelésének a felügyelete vonatkozásában. A létrehozandó hatóság tehát integrálná

- az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet,
- a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság,
- az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény szerinti, a nyilvántartások felügyeletéért felelős szerv,
- a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, valamint
- a Kormányzati Iratkezelési Felügyelet

feladat- és hatásköreit. Ezáltal a létrejövő integrált hatóság átfogó, horizontális felügyeleti feladatokat is el tud látni. Megfontolandó a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség egyes monitorozási feladatainak e hatósághoz történő átcsoportosítása is.

Preferált, hogy egy integrált önálló hatóság jöjjön létre, ezzel tényleg egységes nyilvántartási és felügyeleti rendszert kialakítva.

Új szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások bevezetése

Minden egyes újonnan bevezetni javasolt szeüsz esetében biztosítani kell annak szabályozási és anyagi hátterét, ennek megfelelően minden szolgáltatás mögött egy megfelelő projektnek (operatív program keretében) kell állnia. Több, az ügyfelek részére közvetlenül igénybe vehető, az elégedettségüket növelő szolgáltatás jelenleg még nincs kellő részletességgel szabályozva, illetve az érdemi fejlesztésük még nem kezdődött el. Mielőbb meg kellene teremteni a gyors megvalósítás összes feltételét a következő szolgáltatásokra:

- Interaktív virtuális ügyfélszolgálat (IVÜSZ), amely lehetővé teszi, hogy a személyes ügyfélszolgálat élménye távolról, interneten keresztül is biztosítható legyen. Ennél kép- és hangkapcsolat van az ügyféllel, és a fizikai személyes megjelenéshez hasonlóan az ügyfél és ügyintéző közösen tud űrlapot (beadványt) készíteni. E fejlesztés szorosan összefügg az űrlapkezelés megújításával, így célszerűen azzal összevontan valósítandó meg. Az új űrlapkezelő képes lesz a begépelte adatoktól függően a nyilvántartások adatait felhasználva az űrlap egyes részeit elő-kitölteni, a beírt adatokat ellenőrizni, illetve a párbeszédese e-ügyintézési alkalmazások kialakítását is támogatni.
- Személyre szabható ügyintézési felület (SZÜF): az ügyfelek eltérő igényeihez való alkalmazkodást elősegítő, ezzel az e-közigazgatás használatát jelentősen megkönnyítő alkalmazás, amely lehetővé teszi ügyfelek számára az élethelyzetükhöz igazodó feladatcsoportok kiemelését, ezzel a kezelési kényelemnek a jelentős növelését. Ez a szolgáltatás egyben a magasabb szintű automatizálás előkészítését, illetve egyes eljárások automatizálását is biztosítani tudja.
- Munkafolyamat-kezelés: Önmagában nem SZEÜSZ, ugyanakkor a munkafolyamatot támogató szeüsz szolgáltatások rendszerbe szervezésére, ténylegesen ügyintéző által használható szolgáltatássá összehozására jelenleg még nincs fejlesztés. Szükséges a sok egyedi elem (központi érkeztetési ügynök, központi kézbesítési ügynök, iratok áthelyezése, elektronikus dokumentumok tárolása stb.) egységes rendszerként történő működésének biztosítása, szükség szerint kiváltva vagy beintegrálva a jelenlegi elkülönült, együttműködésre képtelen iratkezelő rendszereket.
- Jogosultságkezelés: A közigazgatás - a hatály kiterjesztést követően pedig egy szélesebb szervezeti kör - számára egyre nagyobb számban megjelenő elektronikus szolgáltatások (például rendelkezés nyilvántartás, elektronikus dokumentumtárolás szolgáltatás) elérése a szervezetek dolgozói számára is jogosultsághoz kötött. Ennek

kezelése jelenleg az egyedi szolgáltatások szintjén kezelt, amelyhez még nem áll rendelkezésre központi támogatás. A kormányzati hitelesítésszolgáltató által kiadható tanúsítványok csak a technikai lehetőségét biztosítják egy magasabb biztonsági szintet garantáló jogosultságkezelésnek, ennek átfogó, szolgáltatás jellegű kialakítása még fejlesztést igényel.

Kapcsolódó szabályozási javaslatok

Elsősorban a közbeszerzések lassúságát, illetve informatikai alkalmazás fejlesztés esetén a legjobb ajánlat tényleges kiválaszthatóságának nehézségét szükséges kiemelni, amely a kormányzati informatika, a hatékony elektronikus szolgáltatások kialakításának alapvető gátját képezi jelenleg. Ezekkel kapcsolatosan is számos javaslatot tehetünk a beszerzések gyorsítása érdekében.