



Páneurópa Jogász Unió Elektronikus Szakkönyvtára

Sorozatszerkesztő:

Dr. Mayer Erika
a Páneurópa Jogász Unió elnöke

1.

Verebics János, PhD

**Az elektronikus
közszolgáltatások
jogának elvi alapjaihoz**

(Két tanulmány)

Budapest

2011

Tartalom

I. Az elektronikus kormányzat, elektronikus közigazgatás előkérdései, az átalakulás kényszerei és irányai	3
I.1 Az elektronikus kormányzat fogalmához	3
I.2 Elektronikus kormányzat és stratégiai tervezés.....	10
I.3 Az állam megváltozott szerepe - a szabályozással szembeni kihívások.....	16
II. Az elektronikus kormányzat, elektronikus közigazgatás kérdéseinek megjelenése az EU információs társadalmi politikáinak fejlődésében	19
II.1 Tudásalapú gazdaság – európai információs társadalom.....	19
II.2 A „lisszaboni folyamat” kezdetei és alapvető célkitűzései.....	23
II.3 A lisszaboni folyamat végrehajtása – megtorpanás és újraindulás	31
II.4 Első lépések Európa közigazgatási szerveinek elektronikus úton történő együttműködése felé.....	36
II.5 IDABC: továbblépés egy összeurópai elektronikus kormányzati rendszer megvalósítása felé	39
II.6 Az i2010: a politikák komplex kezelését célzó, új stratégiai megközelítés	43
II.7 Az e-kormányzati joganyag helye a közösségi politikákban	48

A munka szakmai tartalma kapcsolódik a "Minőségorientált, összehangolt oktatási és K+F+I stratégia, valamint működési modell kidolgozása a Műegyetemen" c. projekt szakmai célkitűzéseinek megvalósításához. A projekt megvalósítását az Új Széchenyi Terv TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0002 programja támogatja.

I. Az elektronikus kormányzat, elektronikus közigazgatás előkérdései, az átalakulás kényszerei és irányai

I.1 Az elektronikus kormányzat fogalmához

Az „E-Government”, az elektronikus kormányzat, vagy elektronikus közigazgatás nem könnyen megragadható fogalom. Az olyan „információs társadalmi közhelyek”, mint a „polgárbarát ügyintézés megvalósítása”, „a kormányzati tevékenység infokommunikációs eszközökkel való hatékonyabbá tétele”, nem segítenek valódi lényegének megértésében. Legegyszerűbben úgy szokás meghatározni, mint az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök az állami (önkormányzati) szervek által történő felhasználását.

A svájci szövetségi kormányzati rendszer összefüggéseiben az e-government kérdéseit a kilencvenes évek derekán vizsgáló THOMAS BERNHARD meghatározása szerint „Elektronikus kormányzat alatt a közigazgatás minden olyan intézkedése értendő, amelynek célja a közigazgatási szervek elsődlegesen külső, illetőleg meghatározott feladatokra vonatkoztatva belső viszonyrendszerében e szervek hatékonyságának javítása, vagy az ügyféligények kielégítése. Az ügyviteli folyamatok optimalizálásával és egyszerűsítésével, valamint a legmodernebb információs technológiák (internet) igénybevételével végeredményként olyan kedvező közgazdasági és társadalmi hatásoknak kell kialakulnia, melyek révén a gazdasági állapotok úgy a vállalkozások, mint a gazdasági élet más szereplői számára megőrzik vonzerejüket¹.”

Az elektronikus, infokommunikációs eszközök bevezetésével és széles körű használatba vételével a kormányzati munkában a minőségi váltás és áttörés lehetősége jelenik meg: előfeltétele, azonban hogy a közigazgatás feladatait az ügyfelek részéről jelentkező igények kielégítése érdekében a modern technológia rendelkezésre állása mellett lássa el. Az eredmény sem korlátozódhat az „ügyfelek gyorsabb, eredményesebb kiszolgálására”: a folyamatok optimalizálásával - élőerő és költségek megtakarítása révén - magának a szervezetnek is „nyernie kell” a változásokon. Ugyanígy tételezhető, hogy a „hagyományos” igazgatási módszerekről az elektronikus módozatra való áttérés csak akkor indokolt, ha azzal a társadalmi-és gazdasági eredmények ténylegesen elérhetők.

E folyamatok az állam társadalmi szerepvállalásának a közigazgatás jellegét is érintő, XX-XXI. század fordulóját jellemző közegében mennek vége, mely az „elektronikus demokrácia²” szellemében az igazgatás (adminisztráció) szerveivel szemben is új követelményeket fogalmaz meg³. A „szolgáltató államra”, közigazgatásra való áttérés, folyamat, mely eredményeként az állam hatalmi-igazgatási szervezetből az igazgatási-koordinációs feladatokat ellátó, inkább a gazdasági szervezeteknél bevált szervezeti

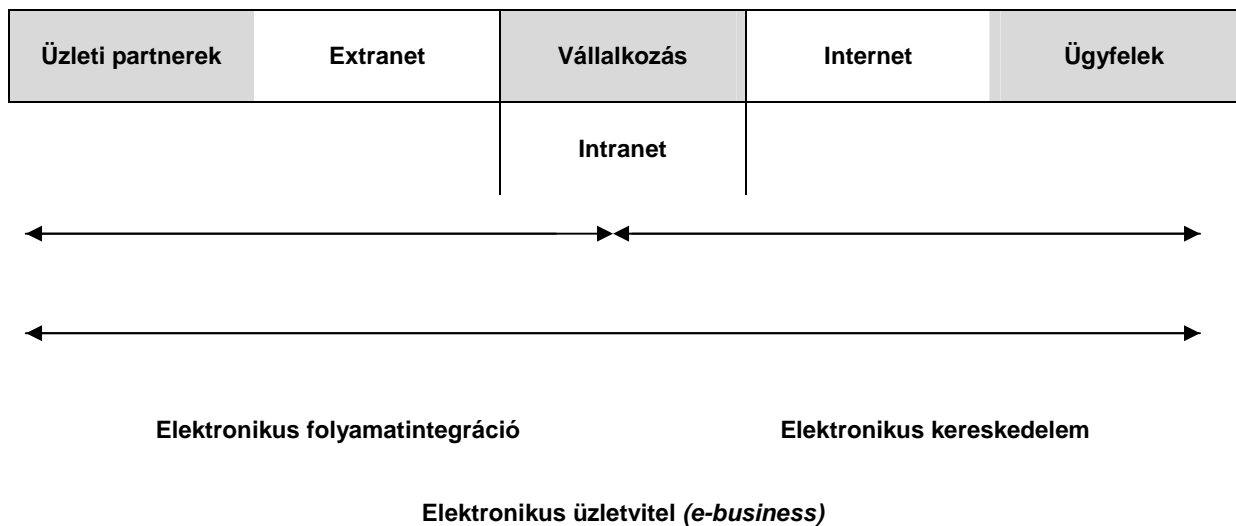
¹ Thomas Bernhard: *Electronic Government in der Bundesverwaltung*, ISBE, Bern, 1997, p. 40.

² A kérdéskörhöz lsd.: *Léo Scheer: Die virtuelle Demokratie*, 1. Aufl., Rotbuch-Verlag, Hamburg, 1997, *Karl Rohe* (Hrsg.): *Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft*, 1. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 1997, *Rainer Hofmann - Joseph Marko - Franz Merli - Ewald Wiederin* (Hrsg.): *Information, Medien und Demokratie, Ein europäischer Rechtsvergleich*, Verlag Österreich, Wien, 1997, *Klaus Lenk: „Electronic Democracy’ - Beteiligung an der kommunalen Willensbildung”*. in: *Herbert Kubicek et al.* (Hrsg.): *Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Hüthig, Heidelberg, 1999, pp. 248-256, *Anthony G. Wilhelm: Democracy in the Digital Age - Challenges to political Life in Cyberspace*, Routledge, New York/London, 2000, *Barry N. Hague - Brian D. Loader* (eds.): *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, London/New York, 2002.

³ Lsd. *Beate Kohler-Koch: The Evolution and Transformation of European Governance*, IHS, Wien, 1998, *B. Guy Peters - Donald J. Savoie* (eds.): *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2000, *Booz Allen Hamilton* (Hrsg.): *E-Government und der moderne Staat. Einstieg, Strategie und Umsetzung*. F.A.Z.-Institut, Frankfurt, 2002.

modellek, eljárásrendek⁴ szerinti új szervezeti- és működési kultúrává alakul át, a szervezet és alrendszerei által nyújtott teljesítmények valódi értékmerőjévé pedig azok közhasznúsága válik. Az elektronikus kormányzat eszközszerrendszere egyszerre teszi lehetővé a gazdaságosabb (optimalizált teljesítményre törekvő) és a szolgáltatói jellegű igazgatás megvalósulását: a gazdaságossági-üzleti tényezők által meghatározott *reinventing*, *reengineering*, *BPR* (*Business Process Reengineering*) szemléletmód⁵ - törekvés a maximális hatékonyságra, hasznosságra. Az üzleti életben, tervezésben kialakult kategóriák és követelmények (*Total Quality Management*, *Lean production*, a stratégiai és végrehajtási hatáskörök szétválasztása, teljesítményfinanszírozás stb.) a közigazgatásban való hasznosítására a *New Public Management* (NPM) szemlélet tett – már kilencvenes évek elején – kísérletet: az elektronikus kormányzat elképzelése bizonyos fokig e szemléletmód továbbfejlesztésének, az információs kor követelményeinek való megfeleltetésének is tekinthető⁶.

Az e-Government fogalmi megragadásához az irodalom gyakran hívja segítségül az elektronikus kereskedelem- és üzletvitel leírásához használt modelleket. Az analógia indokolt: ahogy az elektronikus megoldások az üzleti kapcsolatrendszer átalakították, úgy formálják át a közigazgatás folyamatait is.



Az e-business kapcsolati modellje

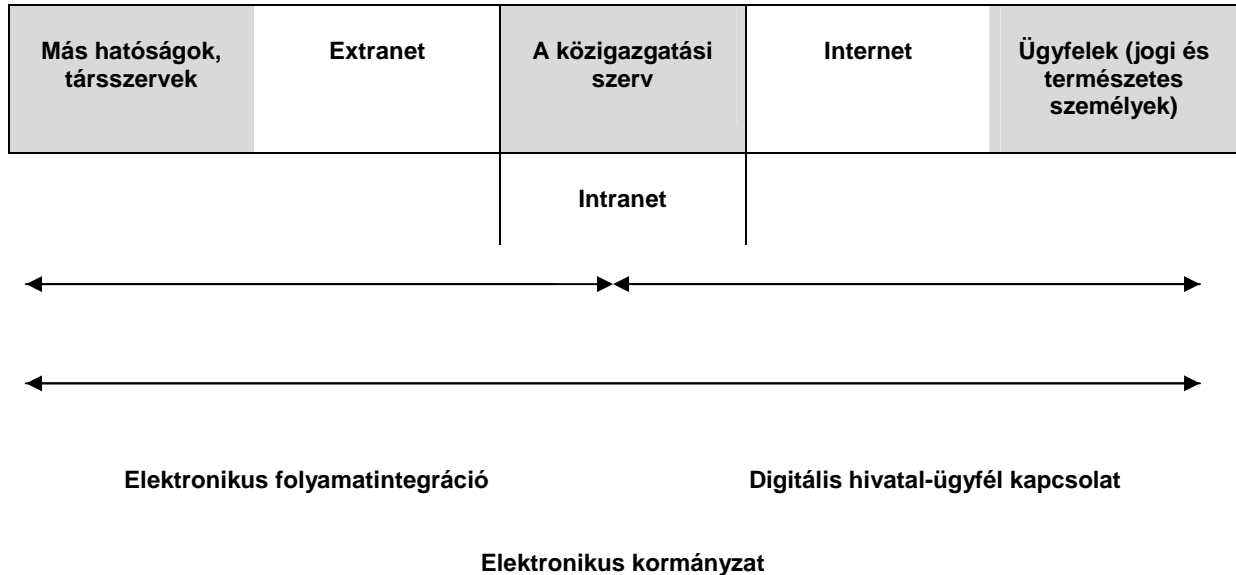
Az elektronikus üzletvitel vállalatközéppontú: a vállalat kapcsolatrendszerét az infokommunikációs eszközök (az üzleti partnerekkel zárt kommunikációs lehetőséget biztosító extranet-hálózatok, a vásárlókkal, ügyfelekkel nyílt hálózati kommunikációt lehetővé tevő számítógépes világháló) felől közelíti meg. A vállalkozáson belül a kommunikációt ugyancsak számítógépek összekapcsolt hálózata, az intranet biztosítja. Mindennek célja azonban a vállalati hatékonyság növelése: ez teszi szükségessé az infokommunikációs eszközök felhasználását.

⁴ Sós Aladár: Elméleti általános közgazdaságtan, in.: Szabadság és gazdaság, Göncöl, Budapest, 1991, pp. 297-303, idézve: p. 301.

⁵ E törekvések kitűnő és aktuális összefoglalóját adja: Mészáros József - Mátyási Sándor - Schreiber László: Az újragondolt közigazgatás, BME Szociológia és Kommunikációs Tanszék, Budapest, 2002.

⁶ Lsd. Dietrich Budäus: Public Management, Edition Sigma, Berlin, 1998, Dietrich Budäus-Georg Schreyögg-Peter Conrad: New Public Management - Managementforschung 8, de Gruyter, Berlin, 1998, Patrick Maier: New Public Management in der Justiz, Paul Haupt, Bern, 1999, Wulf Damkowski-Claus Precht: Public Management - Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Kohlhammer, Stuttgart, 1999, Kuno Schedler-Isabella Proeller: New Public Management, Uni-TB. GmbH, Stuttgart, 2000, Hans-Jürgen Schmidt: Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement - Eine Einführung, Uni-TB. GmbH, Stuttgart, 2001.

Az elektronikus kormányzat, kormányzás, igazgatás (az e-government a német nyelvterület szerinti fordításában: az elektronikus közigazgatás) az egyes szereplők közötti kapcsolattartás szempontjából hasonló modellel írható le⁷. Középpontjában a közigazgatási szerv, a „hivatal” áll, amely – az elektronikus vállalattal azonos módon – tart fenn kapcsolatot partnereivel, ügyfeleivel és a közigazgatás más szerveivel.



Az e-kormányzat kapcsolati modellje⁸

Egy részről tehát biztosítja az ügyfelek számára, hogy a közigazgatási szervvel – közvetett módon – kapcsolatba lépjenek, más részről lehetőséget ad a közigazgatási szerveknek, hogy az ügyintézési folyamatokat integrálja, leegyszerűsítse. Elvileg az állam területi alapon megszervezett működésének minden szintjén (helyi, regionális, országos) és hatalmi ág (törvényhozói, bírói, végrehajtói) vonatkozásában megvalósítható, de igény mutatkozik rá a nemzetközi együttműködés területén is.

Az „e-Government” a kilencvenes évek derekán kialakult ezen első modellje szerint míg a szervezeten belüli adatforgalmat intranetes hálózat teszi lehetővé, a „kiemelt” státusú partnerekkel és a közigazgatás más szerveivel való kapcsolattartást (ahol alapvető igény az állandó és nagyfokú megbízhatóságot igénylő kommunikáció) pedig az extranet hálózat(ok), az ügyfelekkel a közigazgatási szerv elsődlegesen a biztonsági protokollok és a kriptográfia fejlődése megoldásokkal támogatott internet lehetőségeit felhasználva érintkezhet.

Az elektronikus kormányzatról⁹ beszélve alapvetően tehát annak belső és külső komponenseit kell megkülönböztetnünk. Előbbi az államigazgatás egy-egy szervezeti egységén belüli átalakuláshoz (az infokommunikációs eszközök használatba vételéhez, a

⁷ Vö.: Walter Gora - Harald Bauer: Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government. Einblicke und Ausblicke, Springer, Berlin/Wien/New York, 2000.

⁸ Oliver Knechtenhofer: Die Leistungsfähigkeit interaktiver Websites der öffentlichen Verwaltung, Price Waterhouse & Coopers Consulting, 2002, p. 19.

⁹ Az e-Government kifejezés tágabb és szűkebb értelemben vehető. Tágabb értelemben véve az elektronikus eszközök a kormányzati munka szolgálatába való állítását jelenti, s magában foglalja az E-Governance, a „szabályozó” elektronikus kormányzás (az információs társadalom környezete alakulásának normatív eszközökkel való befolyásolása), az elektronikus politikák megalkotása (e-Policy) megnyilvánulási formáit is. A szűkebb értelemben vett e-Government alapvető jellemzője ezzel szemben az aktív részvétel, az egyéni és szervezeti interakció biztosítása. A következőkben az e-Government kifejezést ebben a - szűkebb - értelemben véve használjuk. (Lsd.: Erich Schweighofer - Thomas Menzel /Hrsg./: E-Commerce und E-Government - Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, Verlag Österreich, Wien, 2000).

szervezeti és döntéshozatali megújodáshoz, a közigazgatási tudásmenedzsmenthez) kötődik - utóbbi e szervek az állampolgárokkal, üzleti vállalkozásokkal való az ügyintézéshez, illetőleg a más szervekkel való, kétirányú kapcsolattartáshoz (G2C és C2G: *government to citizens*, G2B és B2G: *government to businesses*, G2G: *government to government*).

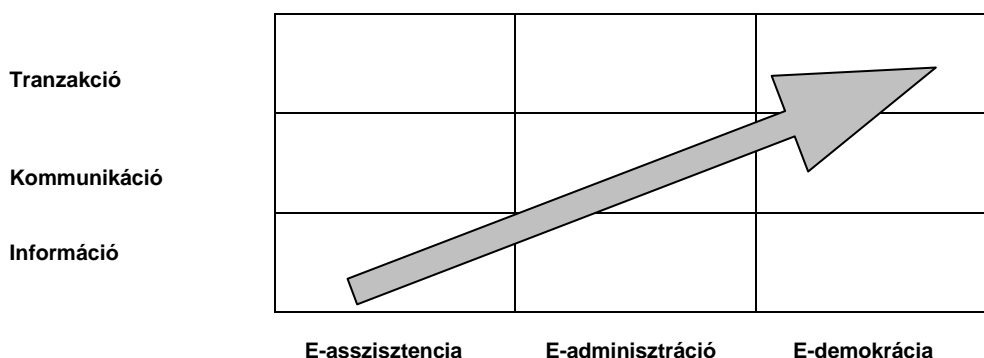
E kapcsolatrendszer szolgáltatásait GEORG AICHHOLZER, az osztrák elektronikus kormányzati stratégiát előkészítő szakértői anyag egyik kidolgozója¹⁰ három fő típusba sorolja: tájékoztatási, kommunikációs és tranzakciós, illetőleg – az alkalmazás szempontjából vizsgálva – adminisztratív, a politikai részvétel lehetőségét biztosító és a mindennapi szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokra.

A GISLER és SPAHNI¹¹ bevezette terminológia ez utóbbi szolgáltatási köröket azonosítja az e-adminisztrációval, az e-demokráciával, illetőleg az e-asszisztenciával, melyek információs, kommunikációs és tranzakciós tartalmát a következő táblázat érzékelteti:

	Információs szolgáltatások	Kommunikációs szolgáltatások	Tranzakciós szolgáltatások
e-adminisztráció	közszolgálati mutatók, tájékoztatók az ügyintézési eljárásokhoz, nyilvános regiszterek és adatbázisok	kapcsolattartás a közszolgálatban dolgozókkal és a politikusokkal pl. elektronikus levél útján	űrlapok, adóbevallások elektronikus úton való benyújtása, elektronikus engedélyezési eljárások
e-demokrácia	a joganyaghoz, parlamenti iratokhoz, politikai programokhoz való hozzáférés, döntéshozatali folyamatok háttéranyagainak megismerése	politikai kérdésekben nyitott, az elektronikus nyilvánosság előtt zajló viták, a közvetlen véleménynyilvánítás lehetősége	referendumok, választások, közvélemény kutatások, petíciók
e-asszisztencia	tájékoztatás a munka, a háztartás, az oktatás, egészségügy, kultúra, közlekedés, környezetvédelem stb. kérdéseiben	a mindennapi életet érintő kérdésekről a párbeszéd és a gondolatcsere lehetőségének elektronikus fórumok révén történő biztosítása	jegy- és helyfoglalások, (közszolgáltatások ügyeinek intézése) a részvétel regisztrációs úton való biztosítása stb.

Az e-kormányzat szolgáltatási körei

A szolgáltatási körök a szolgáltatás információs minőségéhez rendelve mátrixot alkotnak: a legalacsonyabb értékkel itt az egyirányú tájékoztatás, a legmagasabbal a tranzakciót lehetővé tevő, aktív, kétirányú hivatal-ügyfél kapcsolat bír.



E modell az egyes szolgáltatásokat azok jellege és tartalma irányából, s nem a szolgáltató szervezet felől közelítve építi be az elektronikus kormányzat fogalmi és funkcionális mátrixába¹². Az információs társadalom szereplői közötti lehetséges interakciók felől

¹⁰ Georg Aichholzer - Rupert Schmutzer: E-Government - Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 1999.

¹¹ Michael Gisler - Dieter Spahni (Hrsg.): Electronic Government - Eine Standortbestimmung, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien, 2001, p. 22.

¹² Lsd. ehhez: Volker Herwig: E-Government. Distribution von Leistungen öffentlicher Institutionen über das Internet, Josef Eul-Verlag, Lohmar/Köln, 2001.

közelítve újabb mátrixhoz juthatunk, mely lehetővé teszi a részvételt biztosító elektronikus kormányzat¹³ kapcsolatrendszerének feltárását is.

	Lakosság, polgárok	Állam, közigazgatás	Második szektor: a gazdaság	Harmadik szektor: nonprofit és nem kormányzati szervek
Lakosság, polgárok	C2C	C2G	C2B	C2N
Állam, közigazgatás	G2C	G2G	G2B	G2N
Második szektor: a gazdaság	B2C	B2G	B2B	B2N
Harmadik szektor: nonprofit és nem kormányzati szervek	N2C	N2G	N2B	N2N

C= Citizen, Customer (polgár, fogyasztó); G= Government (kormányzati szerv); B= Business (üzleti szféra szereplői); N= Non Profit/Non Government Organisations (köszhasznú és nem kormányzati szervezetek)

Az információs társadalom szereplőinek kapcsolatrendszere¹⁴

Az elektronikus kormányzat G2G (közigazgatási szervek közötti) megjelenési formája lényegében azokat a folyamatokat jelenti, melyek az egyes közigazgatási szervek infokommunikációs eszközökkel való összekapcsolódását és az adatcserét biztosítják. Előfeltétele a digitalizáció (és az ehhez szükséges számítógépes infrastruktúra), melynek eredményeképp azonban lehetővé válik a papír nélküli munka, felgyorsulnak és költségkímélőbbé válnak az eljárások. A G2B (a közigazgatás szervei és az üzleti szféra közötti) elektronikus kormányzati megoldásoknak elsősorban a közbevételek biztosítása és közbeszerzések terén van kiemelt szerepe, míg a G2C kapcsolatrendszer (a szűkebb értelemben vett e-government) nyitja meg a tényleges, a hivatalokban való személyes megjelenést kiváltó elektronikus ügyintézés lehetőségét.

Mindez természetesen a közigazgatás szerveivel szemben követelmények sorát veti fel: ezek egyrészt a szükséges technikai, másrészt szervezeti és személeti-szakképesítési előfeltételek biztosítására vonatkoznak. Az alapvető technikai előfeltétel a kompjuterizáció s az internet-hozzáférés biztosítása, s az információmozgás a szervezeten, vagy szervezeti rendszeren belüli lehetővé tétele.

A rendszer(ek) információbiztonsági- és adatvédelme, a kommunikáció hitelességének és bizalmasságának megteremtése (kriptográfiai eszközök, adatvédelem), s a rendszerek közötti interoperabilitást biztosító egységes műszaki feltételrendszer megteremtése ugyancsak nélkülözhetetlen. A szervezeti előfeltételek egyrészt a humán erőforrások követelményi rendszerére vonatkoznak (a szükséges szakképzés és a szemléletbeli váltásra való felkészítés), másrészt a szervezet a stratégiai-konceptcionális váltásra való felkészítésében. Magát a szervezetet kell (az általa ellátott feladatoknak megfelelően) „áttervezni”: ehhez pedig ki kell alakítani az elektronikus kormányzat megfelelő stratégiáját, s biztosítani kell az annak végrehajtásához szükséges (jogi, pénzügyi, emberi stb.) feltételeket is.

¹³ GISLER és SPAHNI fogalom-meghatározásával: „A részvételt biztosító elektronikus kormányzat az elektronikus médiák nyújtotta interakciós lehetőségek rendelkezésre bocsátásával átfogja a közigazgatási rendszer valamennyi szintjén a hivatalok egymás közötti, valamint a hivatalok és azok szolgáltatásait igénybe vevők közötti kapcsolatok és folyamatok, valamint a politikai részvétel formáinak támogatását.” *Michael Gisler - Dieter Spahni*, im. p. 16.

¹⁴ *Jörn Lucke - Heinrich Reinermann: Speyerer Definition von Electronic Government*, Speyer, 2000, p. 2.

Az, hogy az európai országok közigazgatási és igazságügyi¹⁵ szervei – lényegében a hetvenes évek elejétől¹⁶ – az elektronikus eszközök és lehetőségek igénybe vételére törekednek, kezdetben nem valamely „politikai” döntésre vezethető vissza, hanem a felismert társadalmi és gazdasági szükségszerűségekre¹⁷. A kompjuterizáció, majd a hálózati átadás tette lehetővé, hogy a folyamatosan növekvő ügyszámmal, az ügyek egyre komplexebbé válásával, a nyilvántartott információk visszakeresésére, naprakészségének biztosítására vonatkozó igénnyel a bíróságok és a közigazgatás szervei (létszám gondok mellett is) lépést tudjanak tartani, feladataikat el tudják látni¹⁸.

A szervezetek belső viszonyait érintő aspektusban e folyamat alapvető célja a – formai és tartalmi – egységesítés, az automatizálás útján történő egyszerűsítés, az eljárások és a határozathozatal felgyorsítása, az adatfeldolgozás ésszerűsítése és az adatokhoz való hozzáférés biztosítása volt. Eredményeként – és természetesen a technikai ellátottság függvényében – alakultak ki az elektronikus iktatási, nyilvántartás-vezetési, ügyiratkezelési és -szerkesztési, a joganyaghoz való – belső és külső – hozzáférést biztosító módozatok, s kerültek számítógépre olyan nagy fontossággal bíró, közhitelű regiszterek, mint az ingatlan nyilvántartás, vagy a cégjegyzék. Az internet közcélú, a kilencvenes évek elejétől való megjelenése új távlatokat nyitott¹⁹; lehetőséget adott a közhitelű nyilvántartásokhoz, a közcélú információkhoz való távolsági hozzáférésre, az állam polgárának a tájékoztatáshoz és a hatályos joganyag megismeréséhez²⁰ való joga kiteljesedésére.

A „spontán fejlődés” első szakaszát váltotta fel a kilencvenes évek derekától a tudatos és összehangolt tervezésen alapuló második szakasz: megalkotásra kerültek a nemzeti információs- és elektronikus kormányzati stratégiák, kialakultak az azok végrehajtásáért felelős szervezeti, intézményi feltételek, tervezhetővé váltak a szükséges költségvetési források²¹. A kilencvenes évek végétől kezdődő harmadik szakaszban Európában a

¹⁵ Vö.: *Cécile de Terwangne - Herbert Burkert - Yves Pouillet* (eds.): *Towards a Legal Framework for a Diffusion Policy for Data held by the Public Sector*, Kluwer, Deventer/Boston, 1995, *Niklas Luhmann*: *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. 2., unveränd. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1997, *Joachim Hempel - Arndt Kehler*: *Probleme der Kosten-Nutzen-Analyse für Informationssysteme in Öffentlichen Verwaltungen*, Verlag Dokumentation, Pullach, 1974, *Martin Wind*: *Technisierte Behörden. Verwaltungsinformatisierung und -forschung im Zeitalter der Computernetze*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden, 1999.

¹⁶ A közigazgatástudomány és a szervezéstudomány e kérdések jelentőséget és összekapcsolásának szükségességét már jóval korábban felismerte, lsd. pl. *Palicz András*: *Szervezélméleti alapok és a korszerű szervezéstechnikai eszközök alkalmazása*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969.

¹⁷ Számos európai ország az informatikai eszközök tudatos használatára építő közigazgatási-modernizációs folyamatai nemzeti állapotfelmérések, problémameghatározások nyomán már a hetvenes évek derekán elkezdődtek. A Francia Köztársaság elnökének felkérésére készült és 1978-ban nyilvánosságra hozott Nora-Minc jelentés (magyarul: *Simon Nora - Alain Minc*: *A számítógépesített társadalom*, Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1979) a problémák felkatalogizálására és a megoldási tervek kialakítására más országok számára is modellként szolgált.

¹⁸ Az „államigazgatás, demokrácia, hatalom” és az informatikai összefüggéseit tárgyaló „korai” időszak magyar nyelvű irodalmához lsd. *Gráf Magdolna* (szerk): *Az informatika tárgya, módszerei és alkalmazási területei – A IV. Statisztikai Informatikai vándorgyűlés anyagai*, Statisztikai Kiadó Vállalat 1980. ill. *Gömbös Ervin*: *Informatikai és hatalom*, Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1984. Jelen tanulmányunk kereteit meghaladná annak bemutatása, hogy a nyolcvanas évek során a szervezélméleti statisztikai szemléletű megközelítéstől milyen út vezetett az államigazgatási informatika, jogi informatika diszciplináris megalapozásáig: talán nem túlzás azonban e folyamat - elsősorban Vámos Tibor, Kovacsics József, Kalas Tibor, Révész Ferenc, Horváth Imre, Zesler József, Prodán Miklós, Somfai Géza nevéhez köthető - eredményeire mint a rendszerváltás „információs társadalmi elkőkészítésre” visszagondolni.

¹⁹ Lsd. *Joan F. Chaverie* (ed.): *Government Information Collections in the Networked Environment - New Issues and Models*, Haworth, New York/London, 1998.

²⁰ A problémakör korai áttekintése: *Gottfried Baumgärtel*: *Gleicher Zugang zum Recht für alle. Ein Grundproblem des Rechtsschutzes*, Heymanns, Köln, 1976.

²¹ Vö.: *Alexander Siedschlag - Alexander Bilgeri - Dorothea Lamatsch* (Hrsg.): *Kursbuch Internet und Politik*. Bd. 1/2001: *Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren*, Leske + Budrich, Opladen, 2001, *Bernd*

közigazgatási és igazságügyi szervek információs társadalmi szerepével kapcsolatos három további, új igény jelentkezett:

- az első az elmélyülő európai integráció összefüggésében a szervek által kezelt adatok más szervek számára összeurópai szinten való elérhetővé tételének biztosítása,
- a második az Európai Közösség intézményeivel való kapcsolattartás lehetővé tétele,
- a harmadik (a növekvő internet-penetráció által lehetővé tett) az elektronikus ügyintézés, ügyiratforgalom lehetőségének megteremtése volt²².

Mindennek tükrében felmerült a már elfogadott nemzeti stratégiák és akciótervek továbbfejlesztésének, felülvizsgálatának igénye is: az újonnan kialakított, vagy épp kialakításra váró koncepciók megfogalmazásakor pedig már e komplex követelményrendszerre kellett és kell tekintettel lenni.

Holznapel - Andreas Grünwald - Anika Hanßmann: Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, Beck, München, 2001.

²² E legújabb szakaszhoz lsd.: *Maria Wimmer* (Ed.): *Quo vadis e-Government: State-of-the art 2003*, Österreichischer Computer Gesellschaft, Wien, 2003.

I.2 Elektronikus kormányzat és stratégiai tervezés

„... a nemzet élete nem izolálható és a külföldi haladás eredményei elől soha, s technikai és gazdasági téren a jelenben sem zárkozhatunk el, megállapítható, hogy a közigazgatás és állami berendezés terén sok kérdésben van lehetőség és szükség nagy fejlődésre. Közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Annak lényegét úgy fejezhetjük ki, hogy preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia. A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését ennek szolgálatába állítania. Ez csak felülről kiinduló hatással járhatja át az egész közigazgatást. Evégből szükség van a kormány reformjára (szervezeti eredményesség), hogy a közhivatalnokok egyéni eredményessége teljesen érvényesülhessen és kiváltható legyen²³.”
- MAGYARY ZOLTÁN több, mint hatvan éve megfogalmazott szavai napjainkban, a posztindusztriális társadalomról az információs társadalom korába való átlépés idején is érvényesek.

A posztindusztriális közigazgatás követelményrendszerének - melyet MAGYARY kora fejlett demokráciáinak példáival világított meg, s állított modellként a nemzet elé - csak az átfogó kormányzati reform következetes véghezvitelével lehetett megfelelni, s ugyanez érvényes a születőben lévő információs társadalom közegére is. A kormányzati, állami reformfolyamatok elindulása mindig valamilyen vezérlő elvhez, politikai célként megfogalmazott jobbitó szándékhoz köthető: ez azonban a XXI. század küszöbén, az állami-közigazgatási szerepvállalás újradefiniálásának²⁴ korában már nem merülhet ki pusztán az eredményesség az új technológiák eszközrendszerének használatba vételével történő fokozásában. A mai közigazgatási reformfolyamatok mögött komplex követelmények állnak, melyek legáltalánosabban az államigazgatás a jog „túlburjánzása” és a merev szervezetség által jellemzett „bürokratikus” rendszerről az „új irányítási rendszerekre²⁵” való áttérés igényével ragadhatók meg: ugyan ezek alapvető céljainak is egyike a hatékonyság, de annak fokozását, s szakmai munka minőségének javítását már más, a „bürokráción kívüli” eszközökkel kívánja megvalósítani²⁶.

Mindemögött az állam szerepének a posztindusztrialitást követő korban való újbóli meghatározása, a közigazgatás helykeresése áll, melyet belső (a közigazgatás szervezeti, intézményi és a személyi állomány felkészültségének elégtelenségében megmutatkozó krízise) és külső (az igazgatási funkciókban megjelenő olyan „versenyársak”, mint az önszabályozás, a szabványosulás, a feladatokhoz mérten szűkös erőforrások, regionalizáció, globalizáció) körülmények kényszerítene ki.

Egyrészt abban, hogy az újradefiniált bürokrácia-modell jellemvonásait a régivel szembeállítva meghatározhassuk, másrészt azzal, amit a weberi megközelítésből ma is hasznosíthatunk²⁷. A közigazgatás modernizációs folyamatai pontosan körülírható, a társadalom és gazdaság felől érkező kihívásokra kell, hogy választ adjanak: legegyszerűbben ez a köz-igazgatás köz-szolgáltatássá való átalakulásában ragadható meg²⁸.

²³ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás - A közigazgatás szerepe a XX. század államában; A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, p. 639.

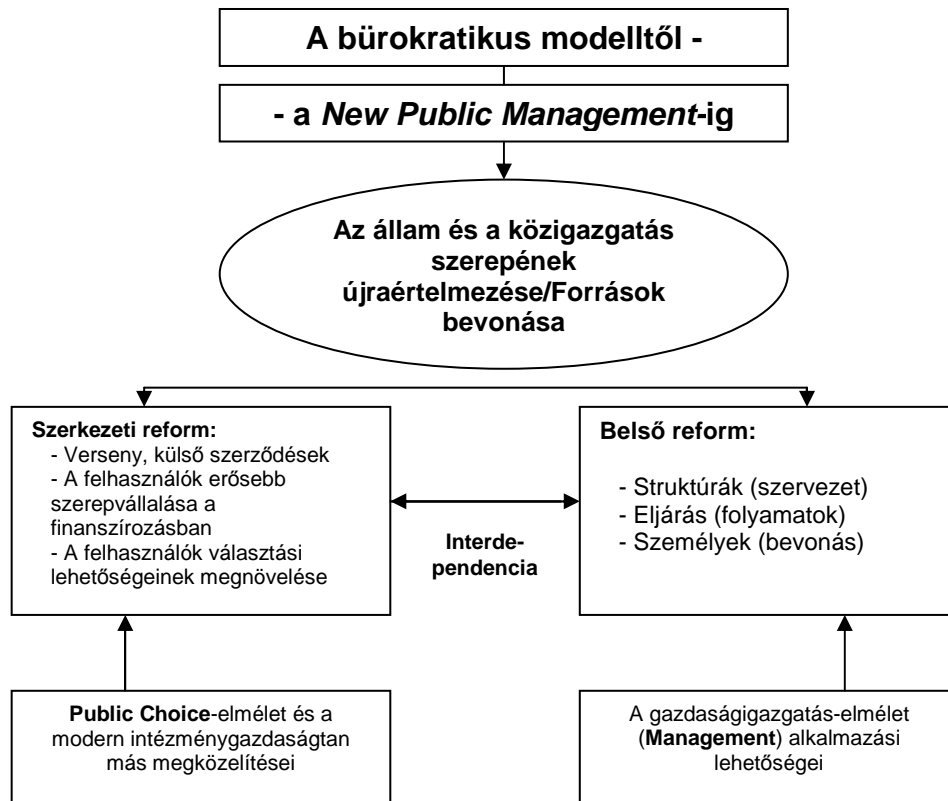
²⁴ Vö.: Ficzere Lajos: Közigazgatás és gazdaság, in.: Ficzere Lajos-Forgács Imre: Magyar közigazgatási jog, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, pp. 16-17.

²⁵ A német szóhasználatban: *neue Steuerungsmodells*.

²⁶ Vö.: Dietrich Budäus: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, in.: Dietrich Budäus-Georg Schreyögg-Peter Conrad im., pp. 1-11.

²⁷ „Társadalomtudományi szempontból a modern állam éppúgy 'vállalkozás', mint a gyár: éppen ez benne a történelmileg specifikus. /.../ Az ítélő és igazgató állam felé haladás történelmileg is a legszorosabb összefüggésben áll a modern tőkés fejlődéssel. A modern tőkés üzem mindekelőtt a kalkuláción alapul. Létezéséhez olyan igazságszolgáltatásra van szüksége, amelynek működése - legalábbis elvben - éppúgy

A szemléletváltást leginkább az üzleti szféra felől érkező modellek (*New Public Management*) befogadása, a hagyományos hierarchikus szervezeti és felelősségi rend lebontása és decentralizációja, vállalati szférából átvett költségtervezési és elszámoltatási technikák, az információs technológiák beépítése, a folyamatorientált és optimalizált szervezeti rendszerek kialakítása jelzi²⁹.



A New Public Management irányába történő elmozdulás jellemzői, kapcsolati rendszere

általános normák szerint racionálisan számítható ki, ahogyan egy gép előrelátható teljesítményét is ki lehet számítani.” (*Max Weber: Parlament és kormányzati rendszer az újjárendezett Németországban*, in.: *Huszár Tibor-Somlai Péter: A szociológia története 1917-ig, Szöveggyűjtemény, IV. kötet*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1982, p. 236). Ebből a kiindulásból a gazdaság, a vállalati rendszer az ipar után korba való átlépéssel lezajló szükségszerű átalakulása mintegy természetesen kell, hogy visszatükröződjék a közigazgatás modelljében is: valójában napjainkban éppen ez történik.

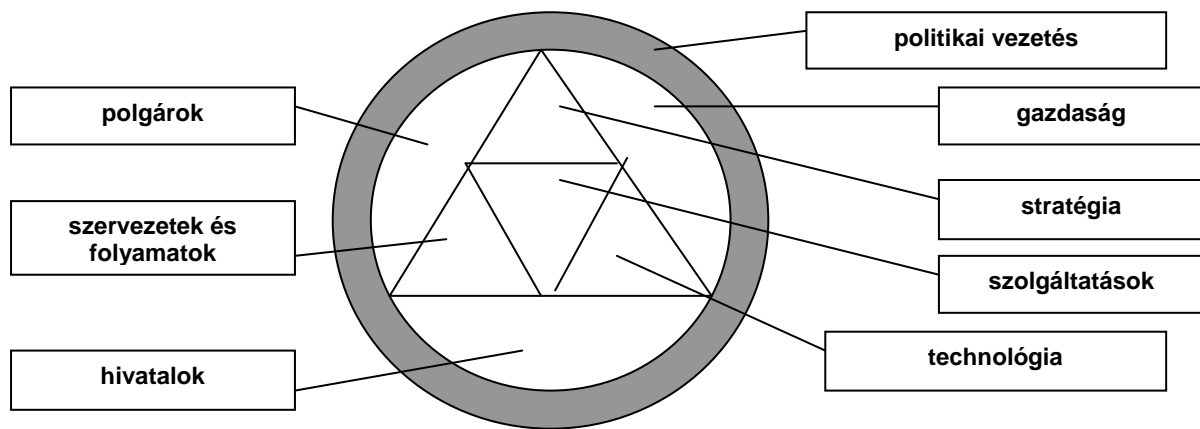
²⁸ *Helmut Klages: Verwaltungsmodernisierung: „harte” und „weiche” Aspekte*, Speyer Forschungsberichte, 1997, p. 226.

²⁹ Vö.: *Gerhard Banner - Christoph Reichard* (Hrsg.): *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln 1993, *Wulf Damkowski - Claus Precht: Public Management: neue Steuereungskonzepte für den öffentlichen Sektor*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/Köln, 1995.

Az irányváltás a polgár számára elsődlegesen a „feléje fordulással” válik érzékelhetővé, s a „közigazgatás a polgárokat szolgálja”³⁰ alapelvének gyakorlati valórváltásával mérhető. A „belelé” forduló, saját szervezeti rendszerébe zárkózott, a változások iránt rezisztens, a polgárral szemben uralmi pozícióját érzékeltető „hatóság”, „hivatal”, s ezek hálózatai (épp a bürokratikus struktúrák belső törvényszerűségeiből adódóan) a nyitásra önmaguk erejéből képtelenek: az csak átfogó, pontosan megtervezett s következetesen végrehajtott reformkonceptiók révén érhető el³¹.

A modern technológiák eszközei (elektronikus adatfeldolgozás, folyamat optimalizáció stb.) a közigazgatás modernizációját célzó valamennyi mai reformkonceptióban megjelentek, s az elektronikus kormányzati stratégiák azonban igen sok esetben a már megkezdődött közigazgatási reformok eredményeire építenek, s azokat fejlesztik - az infokommunikációs lehetőségek teljesebb, tudatosabb, eredményesebb kiaknázására törekedve - tovább.

Az elektronikus kormányzati stratégia felé vezető első lépés a „vízió” kialakítása: külső (nemzetközi példák, regionális követelmények, az adott állam versenyképességének javítása stb.) vagy belső (költségmegtakarítás, a közigazgatás hatékonyabb működésével elérhető szociális és gazdasági előnyök, a társadalom és a gazdaság irányából érkező igények) körülmények, de leginkább ezek egymást erősítő kölcsönhatása nyomán kialakul egy elképzelés arról, hogy az elektronikus kormányzati koncepció mit kíván elsődlegesen szolgálni. Ez lehet a társadalmi részvétel lehetővé tétele, a „polgárközelibb”, az ügyfelek igényeihez jobban igazódó közigazgatás, a közigazgatási munka hatékonyságának és minőségének javítása, az „olcsóbb” közigazgatás megvalósítása, vagy - egy országon belüli regionális stratégiák esetén - az adott régió „versenyelőnyének” elősegítése, vagy ezek kombinációja. A döntés hosszú távú, stratégiai természetű, s a társadalmi és gazdasági élet minden szereplőjét és szféráját érinti majd.



Az e-kormányzati vízió kialakításában közrejátszó tényezők³²

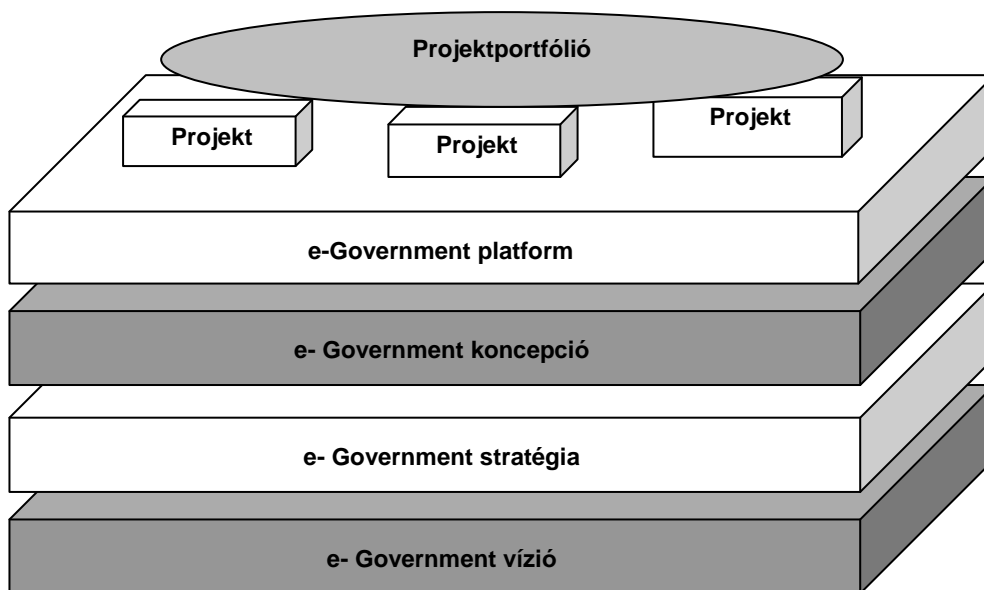
Az e-kormányzati vízió tehát - hosszabb távra, legalább 10 éves időhorizontra előre tekintve - határozza meg azokat az alapvető célokat, amelyeket a társadalom el kíván érni. Ezt a „mit”, „hogyan”, „mikorra”, „miből” stb. egyszerű kérdéseinek megválaszolása követi: ezekről már átalakulásról szóló stratégiai döntésnek kell rendelkeznie.

³⁰ Bernd Adamscheck - Herbert Grymer - D. Meyer-Pries: Management Handbuch Kommunalverwaltung, Decker, Heidelberg, 1996, p. 24.

³¹ Vö.: Jörn Ipsen (Hrsg.): Verwaltungsreform - Herausforderung für Staat und Kommunen, (Reihe „Kommunalrecht - Kommunalverwaltung”, Band 19), Symposium, Nomos, Baden-Baden, 1996.

³² Copyright by Cap Gemini Ernst & Young, 2002.

A stratégia az a terv, mely a célok eléréséhez vezető utat, a vízió valóra váltásának módozatait részletesen kijelöli³³. Ennek időhorizontja általában öt év: körülbelül ennyi idő szükséges ahhoz, hogy a döntéshozatali folyamatokban érintett minden fél esetében érzékelhető, kedvező változások legyenek észlelhetők, s a tennivalók a reformfolyamat minden szintjén pontosan meghatározhatók lehessenek. A stratégia ugyanakkor nem lehet lezárt: ahol indokolt, az újabb fejlemények tükrében a megfelelő korrekciók befogadására kész kell lennie. Lényeges eleme a kommunikáció: egyrészt a tájékoztatás és információcsere biztosítása úgy az érintett szervezetek, mint a társadalmi szereplők között. Bár a reform „felülről” induló folyamat, az igények szempontjából „alulról” kell építkeznie, azaz fel kell mérni azokat a társadalmi szükségleteket, melyek kielégítésére az elektronikus kormányzat vállalkozni kíván, azonosítani kell a célzott ügyfélcsoportokat s az érintett közigazgatási szolgáltatásokat. A stratégia általános, átfogó jellegű megközelítést igényel, ugyanakkor nem nélkülözheti egyfajta prioritási sorrend felállítását: azokat a feladatokat kell előbbre sorolni, melyek megvalósítása kevésbé komplex követelményeket vet fel, s azokat kell időben későbbre tervezni, ahol a megelőző előkészítő munka (akár anyagi, akár szervezeti, intézményi vagy jogi akadályok miatt) maga is hosszabb időt vesz igénybe. Végrehajtása a kormányzat határozott elkötelezettségét követeli meg, egyrészt a célok valóra váltásának igénye, másrészt a felállított ütemterv betartása iránt. A stratégia „vezérlő elvei” a hatékonyság, a rugalmasság, az átláthatóság és a részvétel.



Az e-kormányzati víziótól az egyedi projektekig

³³ Itt és a következőkhöz lsd. különösen: Vö.: *Heinrich Reinermann - Jörg von Lucke* (Hrgs.): *Electronic Government in Deutschland*, Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer, 2002, Vö.: *Stefan Friedrichs - Thomas Hart - Oliver Schmidt*: „Balanced E-government” Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, Politik und Zeitgeschichte, B 39/40/2002, pp. 12-23.

A koncepció a stratégia a gyakorlatba való átültetésének forgatókönyve: figyelemmel kell lennie a rendelkezésre álló forrásokra s azok tervezésének, felhasználásának szükségleteire, s rögzítenie kell azokat az eljárásokat és szabályokat, melyek a végrehajtást lehetővé és ellenőrizhetővé teszik. Erre épül egyes részfeladatok összegzése, a projektportfólió, amely - jelentőségükhöz és forrásigényükhöz mérten - rangsorolja az egyes feladatokat, kimutatja a kapcsolódási pontokat, lehetővé teszi a források koordinált és hatékony felhasználását. Az e-government projekt egy meghatározott szervezetre vagy funkcióra egyediesített; több, egymáshoz kapcsolódó részfeladatból áll, és azok összehangolását biztosítja. A „külvilág számára” az egyedi elektronikus kormányzati szolgáltatások a platformokon keresztül jelennek meg.

Az elektronikus kormányzat kialakítása: folyamat, melynek egyes fő szakaszai funkcionálisan elkülöníthetők. E folyamat kulcsmozzanatának a stratégia tekinthető, melynek alapvetően hármasképzésű funkciója van: az elektronikus kormányzat a már elindult társadalmi-közigazgatási reformfolyamatokba (információs társadalmi stratégia, a közigazgatás átalakítására vonatkozó koncepciók stb.) való integrációja, a következetesség (további részfeladatok lebontása, továbbfejlesztés, végrehajtás) és az átfogó jelleg (valamennyi érintett szereplő bekapcsolása) biztosítása. A közigazgatást, az igazságszolgáltatást és a politikai intézményrendszert azok minden szintjén egyaránt érinti, ebből adódóan specifikus (és a kötött szervezeti rendszerben nyújtott közszolgáltatások - pl. adó- és vámigazgatás, bíróságok stb. - meglévő hierarchikus rendszereire tekintettel levő) igényeket is ki kell elégítenie³⁴.

Bár az e-kormányzat alapvetően az adott ország belső viszonyrendszerében jelent megújulást, lényeges a nemzetközi mozzanat is: annak felismerése, hogy az Európai Unió szintjén bizonyos közszolgáltatásoknak adott körben (és egy soknyelvű környezetben) az EU más országokban élő polgárai számára is hozzáférhetőnek kell lenniük. A valamennyi e-kormányzati megoldásra irányadó alapelveket, cselekvési tervet, a koordináció és az ellenőrzés egységes rendszerét a (nemzeti) stratégiának kell rögzítenie, egyben a külön kompetenciákba tartozó stratégiai részfeladatokat tovább osztania.

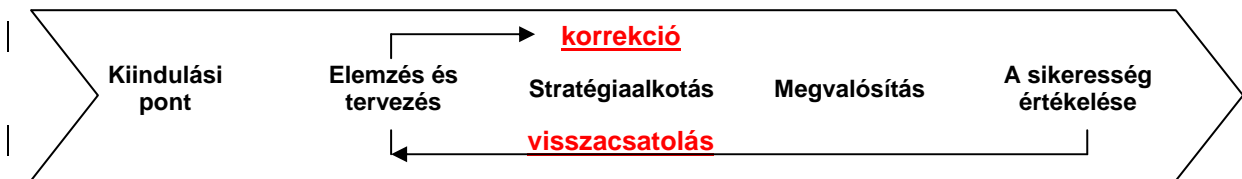
	E-közszolgáltatások		E-demokrácia
	Közigazgatás	Igazságszolgáltatás	
Nemzetközi és EU	N/K	N/I	N/D
Országos	O/K	O/I	O/D
Regionális	R/K	R/I	R/D
Kistérségi	K/K	K/I	K/D
Helyi	H/K	H/I	H/D

Az e-kormányzat stratégiai igényszintjei

Maga a folyamat – melyben a *vízió-stratégia-koncepció-projektcsoport-egyedi projekt* felosztás csak az elképzelések megfogalmazásának, a feladatszabásnak és mindezek kommunikációjának egyes szintjeit jelöli – is modellezhető. Kiindulási pontja a politikai vezetés által követett alapvető elvek és elérni kívánt célok rögzítése, a kezdeményezés vagy vízió. Ezt követi az elemzés és tervezés szakasza, melynek célja a jogi, szervezeti, pénzügyi, technikai és politikai keretfeltétel-rendszer áttekintése, kritikus vizsgálata; annak komplex feltárása, hogy az e-kormányzati megoldások bevezetésével hol, milyen előnyök, milyen áron, s mely akadályok leküzdésével érhetőek el. Az így feltártakon alapul a stratégia, s a stratégia végrehajtását célzó további lépések sora. A folyamat (részfolyamatok) lezárását a

³⁴ Lsd. különösen: *Booz Allen Hamilton* (Hrsg.): *E-Government und der moderne Staat Einstieg, Strategie und Umsetzung*. F.A.Z.-Institut, Frankfurt am Main, 2002.

kitűzött célok értékelése, a szükség szerinti korrekciók megfogalmazása, s ezek függvényében célok kitűzése követi.



A stratégia, mint folyamatalkotás lineáris leképzése

A folyamat sikeressége néhány jól behatárolható tényezőtől függ: mennyire képes a stratégia világos célok, s a célok nyomán reális, végrehajtható és végrehajtott cselekvési terv megalapozására, mennyire tiszta és áttekinthető a felelősségi rend, milyen, s milyené kell váljon az információtechnológia infrastruktúrája, mennyire, s milyen intézményi feltételek mellett valósítható meg a - kormányzati és nem kormányzati szereplők közti - kooperáció, biztosítottak-e, vagy hogyan biztosíthatók a pénzügyi-finanszírozási feltételek, mérhető-e, s ha igen hogyan a tényleges szolgáltatási minőség javulása, társadalmi hasznossága és annak megítélése. Mindezekkel már az induláskor számolni kell, a fejlődés egyes szakaszai pedig ezek fényében értékelhetők.

A stratégiának - az egyes célcsoportok (az állampolgárok, a nonprofit vagy a gazdálkodó szervezetek) - sajátos igényeinek figyelembevételével egyrészt differenciálnia kell, másrészt meg kell teremtenie az összhangot a célcsoportot érintő más kormányzati kezdeményezésekkel (pl. közigazgatási, gazdasági, egészségügyi reformok és kormányzati akciók), ezekkel együttesen, ezekben beépülve kell a korszerű kormányzati munka megújításának komplex infokommunikációs felételrendszerét biztosítania. A 2000-es évek elején még csatlakozás előtt álló, leendő EU-tagállamok kialakítás alatt álló, vagy újrafogalmazott stratégiáinak ezen felül tekintettel kellett lennie mindazokra a célokra, követelményekre, melyek az Unió szintjén azonos mértékben jelentkeznek, s melyek eléréséhez az EU úgy az intézmények, mint a források és a jogalkotás terén támogatást is biztosít, illetve azokra a „legjobb gyakorlatokra”, melyek alkalmazását és elfogadását a tagállamok konszenzusos alapon vállalták.

Mindezek alapján joggal merülhet fel a kérdés, hogy az e-Government csakugyan a „közsféra egésze” szolgáltatásainak forradalmian új megközelítési módja lenne-e? A szakirodalomban van olyan álláspont, mely - véleményünk szerint joggal - tagadja ezt³⁵. Újszerűsége, sőt, forradalmi hatása aligha vonható kétségbe ott, ahol az infokommunikációs technológiák tudatos felhasználásáról, a hagyományos ügyintézési formák kiváltásáról van szó. Gyökerei azonban (mint rámutatni törekedtünk) a késő XX. század közigazgatási reformfolyamataiból (mindelelőtt a szolgáltató, NPM-szemléletű közigazgatás koncepciójából) táplálkoznak, s igazán eredményes csak akkor lehet, ha az „elektronikus elemet” sikerül a folyamatok integráns részévé tennie. Megváltoztatja, egyszerűsíti az ügyfélkapcsolatokat, lehetővé teszi a távolból való ügyintézését és felgyorsíthatja annak folyamatát, információhoz juttat, interakciót, véleménynyilvánítási lehetőséget biztosít, magasabb szinten teszi működőképpé a demokratikus intézményeket: összességében a kommunikáció, az információcsere új módozatait vezeti be. E lehetőségek kezdetben csak bővítették, modernizálták a közsféra eszköztárát: a nem túl távoli cél azonban az, hogy a hagyományos módozatokat (papíralapú ügyintézés, személyes kontaktusra épülő ügyfélkapcsolati rendszer) e lehetőség szerint legteljesebb körben váltsák ki³⁶.

³⁵ Vö.: Thomas Gross: Die öffentliche Verwaltung im Internet; Die Öffentliche Verwaltung, 4/2001, pp. 159-164.

³⁶ Viszonyítási alapként kínálkozik a „hagyományos” és az „elektronikus” kereskedelem, üzletvitel összevetése, mely utóbbinak kapcsolati logikáját szerint képezhető le az e-government is. MERZ szerint az

I.3 Az állam megváltozott szerepe - a szabályozással szembeni kihívások

A modern állam és szervei működését, igazgatási feladatait az általuk nyújtott közszolgáltatások igénybe vételének lehetőségeit - rendszerezetten, s elsődlegesen közjogi intézményei révén - a jog szabályozza: a közjogi alapokat, az államhatalom gyakorlásának, a végrehajtói hatalom (kormányzati tevékenység) működésének alapkereteit, a választói jogot, az állampolgárságot stb.) az alkotmányjog, az állam a társadalommal való „mindennapi” érintkezését, szociális szerepének betöltését az államigazgatási jog, a közbevételek és közpénzekkel való gazdálkodás kérdéseit a pénzügyi jog, az állam büntető hatalmának gyakorlási kereteit a büntetőjog, az igazságszolgáltatás (az anyagi jogszabályok kikényszeríthetősége) rendjét a büntető- és polgári eljárásjogok stb.

A közjogi normák egy része (alkotmányjog) általános érvénnyel bír, hatálya mindenkire kiterjed, más részük csak a jogalanyok meghatározott köre vonatkozásában érvényesül; a norma címzettje lehet az állam közhatalmat gyakorló vagy igazgatási szerve, a természetes személy (mint az állam polgára, vagy a gazdasági élet szereplője), a jogi személy (gazdálkodó szervezetek, non-profit szervezetek) stb. A XX. század második felének meghatározó jelensége volt – az állam szociális funkcióinak erősödésével párhuzamosan – a magánjog „közjogiasulása”, és az olyan „vegyes” jogágak (szabályozási alrendszerek) lérejöttje, ahol az alapvetően autonóm jogviszonyokba az állam jogi eszközökkel közvetlenül avatkozott bele (pl. fogyasztóvédelmi jog): ez a magánjog-közjog közötti tradicionális kettősség lassú feloldódásához, egyes területek összemosódásához vezetett.

Az e-government a nyilvános szférába való fokozatos beépülése – mint fentebb rámutatni törekedtünk – kezdetben spontán (komputerizáció, infokommunikációs eszközök használata), majd egyre inkább tervezhető és tudatosan – stratégiailag, hosszú távra – tervezett folyamat, mely a szabályozási környezet irányába is minden szakaszában követelményeket fogalmaz meg³⁷. A legáltalánosabb követelmény az „elfogadás”, a

elektronikus kereskedelem „a kereskedelmi tevékenység kommunikációs hálózatok révén való támogatása” (*Michael Merz*: E-commerce und e-Business, Marketmodelle, Anwendungen und Technologien, Dpunkt Verlag, Heidelberg, 2002, p. 20), DOWLING és PECHA szerint „információk, javak és szolgáltatások az információcsere médiumai és a távközlési hálózatok útján megvalósított kereskedelme” (*Ulrich Dowling - Roman Pecha*, www.e-commerceforum.de, 2000). Tegyük mellé LENZ elektronikus kormányzat-fogalmát: „internet-technológiák az állami intézményekben való felhasználása” (*Lenz*, im. p. 34). Az üzleti szférába folyamatosan - és alapvetően az érintettek saját, megtérülni várt beruházásaival - épül be a számítógépesítés, az infokommunikációs eszközök használata, ami mára nélkülözhetetlenné, jelenlétük pedig természetessé vált - ugyanakkor „nem borult fel” sem a kereskedelem, sem a gazdaság hagyományos struktúrája, nem váltotta fel a hagyományos értékesítési és értéktérmentési rendszereket, csak (sok szempontból eredményesebb vagy esetleg újabb piacokat nyitó) alternatívát nyitott velük szemben. Az e-government lényegében az állam, mint szervezeti-intézményi rendszer igenlő válasza az információtechnológiák nyújtotta lehetőségekre, mely a szervezetek összekapcsolásának, racionalizálásának, a folyamatok optimalizálásának lehetőségét kínálja; viszonylag gyorsan megújíthatja a szervezetek működését, de csak nagyon hosszú távon hathat magának a szervezeti-igazgatási rendszer egészének, vagy akár csak fő elemeinek átalakulása felé.

³⁷ Az e-government fogalmát a jog összefüggésében szűkebb értelemben használjuk: az e-demokrácia olyan aspektusai, mint a kommunikáció vagy részvétel eredendően nem sui generis jogi szabályozást, hanem elkötelezett politikai döntést igényelnek (A kérdéshez lsd. *Winand Gellner - Franz von Korff* (Hrsg.): Demokratie und Internet, Nomos, Baden-Baden, 1998, *Lawrence K. Grossman*: The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age, Viking Penguin, New York, 1995, *Jens Hoff - Ivan Horrocks - Pieter Tops*: Democratic Governance and New Technology. Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe, Routledge, London/New York, 2000, *Otfried Jarren - Ulrich Sarcinelli - Ulrich Saxer* (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1998, *Klaus Kamps* (Hrsg.): Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999, *Claus Leggewie - Christa Maar* (Hrsg.): Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Bollmann, Köln, 1998, *Arnold Picot* -

hagyományos és elektronikus alapú folyamatok egyenértékűsítése. mely azonban nem egyszerű feladat, s az általános követelményeken kívül az e-kormányzati megoldások minden lehetséges nagy alkalmazási (közigazgatás, igazságszolgáltatás, jogalkotás stb.) és beépülési (országos, regionális, helyi stb.) körében specifikus igényeket vet fel. A változások a jogrendszer igen jelentős részét érintik: lényegében minden olyan elemét, ahol a „hagyományos”, papíralapú eljárások és ügyintézési folyamatok mellett az elektronikus interakció lehetősége megjelenik. Azt, hogy a jogszabályi módosítások pontosan mely körben indokoltak, csak a funkcionalitási elv segítségével lehet teljeskörűen kimutatni: a jogrendszer egészének olyan átvizsgálásával, mely - az elektronikus kormányzati feladatok összefüggésében - feltárja, s hierarchikus összefüggésükben bemutatja a közvetlenül érintett joganyagot. Miután a jog - normák hierarchikus rendszere, az alapvető változásokat először a legmagasabb rangú jogforrások, a törvények szintén kell megjeleníteni, majd – ezekkel összhangban, igény és szükség szerint kibontva – a hierarchia alsóbb szintjein is. E „klasszikus” megközelítés azonban az informaticai háttérű jogi szabályok esetében csak akkor lehet eredményes, ha az alkalmazni kívánt technikai megoldások, eljárások előzetesen meghatározhatók.

Az „általános”, valamennyi lehetséges jogviszonyt érintő szabályozási igények az „elektronikus interakció” két alapvető sajátosságára vezethetők vissza: ez a felek fizikai értelemben vett távolléte, valamint a számítógép, telefon, mobiltelefon és a távközlő hálózatok, mint az információ továbbítás eszközeinek használata. Az egyes szereplők közötti kommunikáció vonatkozásában olyan kérdések várnak szabályozásra, mint a (természetes vagy jogi) személy azonosíthatósága, az információátvitel bizalmasságának biztosítása (titkosítás, kriptográfia), az elektronikus úton rögzített információ megőrzése és hozzáférhetővé tételének biztosítása (adatbiztonság) s mindezek összefüggésében az ügyfélkommunikáció kétirányúságának lehetővé tétele (elektronikus hivatalos ügyintézés, közigazgatási vagy bírósági eljárás). A jog valamely megoldása (pl. elektronikus aláírás, adatvédelem, adatbiztonság, információhoz jutás joga) egyaránt szolgálhatja a magánfelek (gazdasági és magántermészetű) jogviszonyait, a magánfelek az állammal való (hatósági ügyintézés) és az állam szerveinek egymás közötti kapcsolatait³⁸. Ugyanakkor - csakúgy, mint a hagyományos életviszonyok körében - az állam saját szervei, illetőleg a hatósági ügyintézés vonatkozásában többletkövetelményeket is megállapíthat (elektronikus irattározási rend, adatbiztonsági követelmények). E szabályozásnak lehetőség szerint a tartósságra, egységességre és technológia-semlegességre kell törekednie, de a gyors technikai fejlődésre is tekintettel nyitva kell tartani a megújulás, az új viszonyokhoz való adaptáció lehetőségeit.

Az elektronikus kormányzat „specifikus” szabályozási igényei a normák címzettjeinek irányából jelentkeznek. Ebből a nézőpontból vizsgálva az alapvető elkülönítés lehetősége az állami szerv-állampolgár, állami szerv-gazdálkodó szervezet, állam-nonprofit szervezet, állami szerv-állami szerv kapcsolatok elkülönítésével teremthető meg. Más szabályozási megközelítést igényelnek az állampolgári jogok gyakorlásával összefüggő eljárások és jogérvényesítő mechanizmusok (pl. a e-voting, információhoz való jutás joga, magánszféra védelméhez való jog), s mászt az állam igazgatási funkcióival összefüggő eljárások. A büntetőjog alapvető funkciójából adódóan (a társadalmi életviszonyok védelme érdekében az állami büntetőhatalom érvényesítése) szabályainak teljeskörűen (az „elektronikus” életviszonyokra is kiterjedően) kell érvényesülniük. A nemzeti jogi folyamatokra azonban olyan külső tényezők is hatnak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni: a két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések, a regionális jogegységesség sorolható elsődlegesen ide.

Hans-Peter Quadt: Verwaltung ans Netz! Neue Medien halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen. Springer, Berlin/New York, 2001).

³⁸ Vö.: Klaus Lenk - Ronald Traummüller: Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz, in: *Erich Schweighofer - Thomas Menzel (Hrsg.): E-Commerce und e-Government: Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2000, Schriftenreihe Rechtsinformatik, Verlag Österreich, Wien, 2000, p. 69 skk.*

Az Európai Unió tagállamai vonatkozásában különös fontossággal bír a közösségi jog, mely az információs társadalmi jogalkotás terén már részleges eredményeket (egységes jogi megoldásokat) ért el. Napjainkban is állandóan változik, a tagállami jogok új területeire hatol be.

II. Az elektronikus kormányzat, elektronikus közigazgatás kérdéseinek megjelenése az EU információs társadalmi politikáinak fejlődésében

II.1 Tudásalapú gazdaság – európai információs társadalom

Az Európai Bizottság Sajtó- és Kommunikációs Főigazgatósága 2002. októberében tájékoztatót adott ki „*Úton a tudásalapú Európa felé - az Európai Unió és az információs társadalom*” címmel³⁹. Kiindulópontja tömör helyzértékelés: „Az internet megváltoztatja a világot, melyben élünk. E változás nem kevésbé meghatározó, mint a 18. és 19. század ipari forradalma. Az utóbbi két évtizedben az információs technológiák és az internet átalakították a társaságok üzletvitelének módját, azt, ahogyan az egyetemi hallgatók tanulnak, ahogy a tudósok kutatásaikat végzik s azokat a módokat, ahogy a kormányok szolgáltatásokat nyújtanak polgáraik számára. A digitális technológiák a gazdasági növekedés és versenyképesség erőteljes motorjának bizonyultak. A kilencvenes években az Egyesült Államok üzleti vállalkozásai és fogyasztói gyorsan tudtak élni a 'digitális forradalom' nyújtotta lehetőségekkel - ennek eredményeképp az amerikai gazdaság fokozottabban versenyképes lett, s az USA gazdasága figyelemreméltó és korábban példátlan növekedés előnyeit élvezhette. A 2000 márciusában megrendezett lisszaboni csúcson Európa állam- és kormányfői felismerték, hogy Európa gazdaságának is sokkal jobban digitalizálnia kell - s csakugyan, új célt állítottak az Európai Unió elé: azt, hogy 2010-re a világ legversenyképesebb, tudásalapú társadalmává váljon⁴⁰. Az Európai Unió e cél elérésében felmutatható sikere segíteni fog abban, hogy polgárai életminőségét, dolgozói munkakörülményeit, ipara és szolgáltatásai általános versenyképességét meghatározza”⁴¹.

A tájékoztató összefoglalását adja mindazoknak a törekvéseknek és eredményeknek, amelyek – elsődlegesen az Elektronikus Európa-kezdemenyezés és akcióterv⁴² révén és nyomán – az információs társadalomba való európai átmenet elősegítését célozták, de azt a jövőt is látni engedi, mely a már meghirdetett kezdeményezések nyomán várhatóan kialakul majd. Olyan társadalmi program képét körvonalazza, mely a részvételen és bekapcsolódáson (*minden* európai polgár, szervezet és vállalkozás bekapcsolódásán), a kulturális, nyelvi és társadalmi sokszínűség megőrzésére törekvő „európai szociális modellen”, az „emberekbe, az emberi tudásba” való beruházásokon, az európai piacok és a szolgáltatásnyújtás teljes szabadságán alapul⁴³ – s épp átfogó reformjellegéből adódóan új horizontokat nyit az európai és nemzeti jogok fejlődése számára is.

Az Elektronikus Európa-kezdemenyezés valódi jelentőségét könnyű félreérteni, s még könnyebb alá- vagy túlbecsülni. Félreértjük, s alighanem alábecsüljük, ha úgy tekintünk rá, mint pusztán az Európai Unió információs társadalmi politikáinak egy újabb szakaszára. Ennél lényegesen több: a globalizáció világversenyében Európa felzárkóztatását segítő, s – hosszabb távon – vezető pozícióra törekvő szándékát tükröző programcsomag része, mely

³⁹ Towards a knowledge-based Europe - The European Union and the information society, European Commission, Brussels, 2002. (a továbbiakban: *Towards a knowledge-based Europe...*; idézeteink oldalhivatkozásai a szöveg hivatalosnak számító, kéziratot változatát követik). ISBN 92-894-4422-3

⁴⁰ Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 23-24 March 2000, Para 5.

⁴¹ Towards a knowledge-based Europe, p. 3.

⁴² European Council and European Commission: Action Plan, eEurope: An Information Society for All, Brussels, 14.6.2000.

⁴³ Towards a knowledge-based Europe, pp. 4-7.

céljait elsősorban egy minőségileg megváltozott gazdasági környezet kialakításával minden polgára javára kívánja megvalósítani. Könnyen túlbecsülhetjük azonban jelentőségét, ha pusztán az Unió kezdeményezéseinek, a Közösség intézkedéseinek eredményeként várjuk mindezeket a kedvező hatásokat. „Az eEurope-sikere nemcsak az európai intézményeken múlik, de Unió-szerte a nemzeti kormányokon, regionális, helyi önkormányzatokon, az üzleti vállalkozásokon, az iskolákon, a kórházokon is... Valójában Öntől függ - az európai polgártól. Az Elektronikus Európa az Ön számára került megalkotásra - Önön múlik, hogy a lehető legteljesebb mértékben élni tudjon előnyeivel, s működőképessé tudja tenni azt saját maga számára.⁴⁴” - fogalmaz az idézett összefoglaló.

Az eEurope-akcióterv – s az annak végrehajtását segítő további (eEurope 2002⁴⁵, eEurope 2005⁴⁶) kezdeményezések – mindekelőtt tudatos gazdasági-szociális programként foghatók fel, mely azonban az infokommunikációs eszközök nyújtotta lehetőségeket felismerve és azokra tudatosan építve – céljait a társadalom egészét érintő, mélyreható változások révén érheti csak el. A változásokat nem az Európai Unió kezdeményezte: azok először az utóbbi évtizedek technológiai fejlődésének a gazdasági életben való visszatükröződéseként, a piac, a gazdaság átalakulását kiváltó tényezők formájában jelentkeztek.

E hatások először mikroökonómiai szinten jelentek meg: az infokommunikációs technológiák (mindekelőtt az internet) a gazdasági folyamatokba való beépülése olyan változásokat eredményeztek, mint a „pozitív hálózati effektusok” (a hálózatokon keresztüli többletértékesítési lehetőségek nem eredményezik a neoklasszikus piaci modell szerint várható kereslet-visszaesést) és az azok által generált növekedési körforgás (minden egyes új felhasználó csatlakozása a hálózat egész értékéhez jelent többlethozzájárulást), a „First Copy Costs”, valamely termék első darabjának előállítására fordítandó költségek lényegesen gyorsabb megtérülése és a tranzakciós költségek drasztikus csökkenése⁴⁷. Az új, látványos sikereket elért „internet-gazdaság”, vagy „hálózati gazdaság” (Network Economy) sajátos törvényszerűségeinek tanulmányozására kialakul az „internet-gazdaságtan”, mely – ZERDICK és munkatársai szerint – „olyan a működési mechanizmusokat ír le és jellemez, melyek azokat piacokat jellemezi, ahol hálózati effektusok lépnek fel. Ahol ilyen effektusok jelennek meg, a hagyományos mikroökonómia klasszikus piaci szabályai többé nem érvényesülnek⁴⁸”.

⁴⁴ Towards a knowledge-based Europe, p. 18.

⁴⁵ eEurope 2002 – Impacts and Priorities, A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001, Brussels, 13.3.2001, COM(2001) 140 final.

⁴⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005: An information society for all, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002, COM (2002) 263 final, Brussels, 28.5.2002.

⁴⁷ A fogalmakhoz és a hatásmechanizmusokhoz lsd: *Thomas Hess*: Netzeffekte - Verändern neue Informations- und Kommunikationstechnologien das klassische Marktmodell? in.: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Nr. 2/2000, pp. 96-98., *Michael Hutter*: Besonderheiten der digitalen Wirtschaft - Herausforderungen an die Theorie, in.: *Das Wirtschaftsstudium*, Nr. 12/2000, pp. 1659-1665, *Peter Kalmbach*: Eine neue Wirtschaft im neunten Jahrtausend, in.: *Wirtschaftsdienst*, Nr. IV/2000, pp. 210-217.

⁴⁸ *Axel Zerdick*: Die Internet-Ökonomie - Strategien für die digitale Wirtschaft, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg, 1999, p. 150. A „klasszikus” közgazdaságtan olyan neves képviselői, mint JAMES KENNETH GALBRAITH viszont a változásokat nem találták összeegyeztethetetlennek a neoklasszikus elmélettel, s nem érezték indokoltnak valamely új közgazdasági elméletet megalkotását sem. Bizonyos körülmények fennforgása (a növekedésorientált gazdaságpolitika, a munkanélküliség százalékarányának „befagyása” stb.) GALBRAITH szerint az árszínvonal stabilitásához vezet: az USA sikerének elsődleges záloga azonban elsősorban a keresleti politika következetes fenntartása volt. (Vö.: *James Kenneth Galbraith*: Irrwege der Ökonomen, in.: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 6/2000, pp. 665-669).

A jelenség makroökonómiai szinten első sorban, mint az USA a kilencvenes években végbement „sikertörténete” került a vizsgálódások középpontjába⁴⁹. Az 1990-2000 közötti éveket a GDP folyamatos emelkedése (3,0-5,2%), az inflációs ráta lassú növekedése, a munkanélküliek számának csökkenése jellemezte. Mi tette ezt lehetővé? Mindenekelőtt a termelékenység növekedése, a termelési költségek csökkenése – amely viszont az új technológiákba való jelentős innovatív beruházásokra, valamint az USA gazdasági szabályozórendszerének gyors alkalmazkodóképességét lehetővé tevő sajátosságaira (a szolgáltatások piacán dereguláció és a liberalizáció magas szintje, az amerikai munkaerőpiac nagyfokú rugalmassága, visszafogott adó- és költségvetési politika, az államháztartás konszolidációja, a FED kamatpolitikája) volt visszavezethető. A piaci igények és lehetőségek, az azokat kedvezően kiszolgálni képes gazdaságpolitika, kormányzati politika és szabályozórendszer találkoztak és összegződtek. Mindenképp több azonban annál, amit a technológia és a pénzügyi piacok, az innováció és a kockázatvállalás fúziójából adódóan kialakult, „felületi” internet-gazdaság, az addig folyamatosan dagadó, de a várakozásoknak megfelelően 2001-ben végül kipukkadt „dotcom-buborék” jelenthetett⁵⁰.

A nemzetközi szakirodalomban az új jelenség politikai megragadására – közvetlenül a közgazdaság-tudomány felől érkező – a kilencvenes évek derekán jelenik meg a „tudás alapú gazdaság” kifejezés: 1996-ban tette közzé az OECD azt a jelentését⁵¹, mely a gazdaságilag legfejlettebb országok az elmúlt évtizedben elért eredményeire koncentrálnak tartalmilag kibontotta, s a nemzetközi politikai párbeszédbe bevitte azt. „A ’tudásalapú gazdaság’ kifejezés a tudás és technológia a gazdasági növekedésben betöltött szerepének teljesebb körű felismeréséből ered. A tudás, mint az emberi lényekben megtestesülő ’humán tőke’ és a technológia mindig is központi eleme volt a gazdasági fejlődésnek, de csak a legutóbbi években ismerték fel viszonylagos fontosságát, s azt, hogy e fontosság növekvőben van. Az OECD gazdaságai ma már sokkal inkább függenek a tudás termelésétől, elosztásától és felhasználásától mint korábban bármikor. A gazdasági teljesítmény és a foglalkoztatás leggyorsabban olyan, magas technológiájú ipari ágazatokban fejlődik, mint a számítógépek, elektronika és a repülőgépek gyártása. Az elmúlt évtizedben a high-tech ipar az OECD-országok termelésében és exportjában megjelenő hányada több, mint kétszeresére nőtt, s elérte a 20-25 %-ot. Még gyorsabb a növekedés olyan tudásközpontú szolgáltatási szektorokban, mint az oktatás, a kommunikáció és tájékoztatás. Becslések szerint valójában a nagyobb OECD-gazdaságok bruttó nemzeti össztermékének több, mint 50 %-a már tudásalapú.”⁵²

Az OECD jelentése úgy a gazdaságelméleti és társadalmi, mint gyakorlati szempontokból a kérdéskör komplex megvilágítására törekedett: arra, hogy feltárja az alapvető összefüggéseket a technológiai változások és gazdasági növekedés, a tanulás, a tudáshálózatok, a tudás és a foglalkoztatás alakulása, a gazdaság termelékenységére gyakorolt hatása s a nemzeti politikák fejlődése között, általános áttekintését adja a tudomány a tudásalapú gazdaságban betöltött szerepének, válaszolja a mérhetőség és összehasonlíthatóság feltételrendszerét, de követelményeket, irányelveket is megfogalmaz. Figyelemreméltó, ahogy a kormányzati szerepvállalás helyét, módozatait a változó viszonyok között definiálja:

⁴⁹ Lsd.: Robert D. Atkinson - Randolph H. Court: The New Economy Index: Understanding America's Economic Transformation. Progressive Policy Institute. Technology, Innovation and New Economy Project, November 1998, Joint Economic Committee Staff Report: Entrepreneurial Dynamism and the Success of U.S. High-Tech, October, 1999.

⁵⁰ Vö.: The E-Economy in Europe: Its potential impact on EU enterprises and policies, European Communities, Brussels, 2001, p. 11 (a továbbiakban: *The E-Economy in Europe...*).

⁵¹ The Knowledge-Based Economy, Report OCDE/GD(96)102, OECD, Paris, 1996 (a továbbiakban: *OECD-Report...*).

⁵² OECD-Report., p. 9.

ezek körében talán leglényegesebbekként a szervezeti változások elősegítését, a kutatás-fejlesztés támogatását, az oktatás korszerűsítését jelöli meg⁵³.

A dokumentum célja a figyelemfelkeltés, s a cselekvés irányvonalának meghatározása volt, de alapvetően az egyes országokat, kormányzatokat szólította meg. Maga a kezdeményezés (az OECD „növekedési projektje”) a következő években további elemekkel és szempontokkal (foglalkoztatási, oktatásügyi, kereskedelmi kérdések) gazdagodott, de nem lépett ki ebből az akcióhorizontból. Az egyes országok reakciókészsége, s ennek megfelelően eredményei is igen eltérően alakultak. „Vannak országok, melyeknek jól sikerült valami, más országok pedig tanulhatnak tőlük. Fontos annak megértése, hogy a politika szerepe mi is volt egy-egy ország sikerében, s hogy e politika milyen mértékben vihető át más országokba” - keresi a kulcsot az eltelt időszak relatív sikertelenségéhez egy négy évvel később, az értékelés igényével született dokumentum⁵⁴, mely a továbblépés irányát az országok közötti „politikai interdependenciák” erősítésében, a nemzeti makroökonómiai és szerkezeti politikák közötti átmenetek jó megtalálásában, a vállalkozási szektor „helyzetbehozásában”, a „tudástőke” emberi erőforrás-tőkévé váló formálásában, leginkább azonban a kihívásoknak megfelelő gazdasági és társadalmi politikák elfogadásában és végrehajtásában látta.

A versenyképességét megőrizni, jövőjét biztosítani kívánó Európának tehát erre az „Új Gazdaságnak”, „Hálózati Gazdaságnak” vagy „E-Gazdaságnak” is nevezett jelenségre kell választ adnia. – az amerikaitól és a délkelet-ázsiai „sikerországoktól” (Dél-Korea, Szingapur, Malajzia) gyökeresen eltérő körülmények (az egységes „nemzeti piac” helyett a sok szempontból még mindig diszfunkcionálisan működő belső piac, az egységes nyelv és kulturális háttér helyett a sokszínűség, az egységes nemzeti jog helyett a tagállamok egymás mellett élő, elérő, s csak részben harmonizált jogai stb.) között. A válasz egy regionális nemzetközi szervezet számára csak egyféle lehetett: az OECD által is kulcsfontosságúnak tekintett „interdependencia”-tényező maximális kihasználása, a 2004-ben csatlakozó új tagállamok polgáraival együtt már több, mint háromszázötven millió fogyasztót kiszolgáló belső piac működőképességének javításához elengedhetetlen politikák gyors megalkotása és következetes végrehajtásuk haladéktalan elkezdése⁵⁵ – a tudásalapú gazdaság paradigmájának „europaizálása”. Az eEurope-kezdeményezés ezt kívánta szolgálni. Nem új intézmények vagy joganyag létrehozására törekedett: célja alapvetően az volt, hogy „a számos más összefüggésben már folyamatban lévő politikai akciókat összehangolja és azokba közös célt vigyen⁵⁶”.

Mindez azonban csak egy részét képezi az Unió 2000-ben meghirdetett, Európa társadalmi és gazdasági megújulását célul tűző reformfolyamatának, a változások számára keretet, az egyes intézkedések között összhangot biztosító, folyamatosan megújuló „lisszaboni stratégiának”. Sem az információs társadalmat érintő kezdeményezések jelentősége, sem mozgatórugói nem érthetők meg elszigetelten: azok igazi hordereje, jövőbeni irányai, a közösségi és nemzeti jogokra gyakorolt hatásai is csak az összefüggések komplex rendszerének horizontján elhelyezve fedhetők fel valójában.

A változások szükségszerűen tükröződnek vissza az európai jog (mely HÄBERLE szavaival „kétezer év alatt vált azzá, ami: kultúrává⁵⁷”), s az egyes nemzeti jogok alakulásában, és a jövő fejlődési tendenciáiban. Mindeme törekvések mögött egy, az Európai Közösséget alapító szerződésből⁵⁸ adódó kötelezettség teljesítésének igénye áll: a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés, a foglalkoztatottság, a versenyképesség és tagállami szolidaritás magas fokának elősegítése.

⁵³ OECD-Report..., pp. 18-19.

⁵⁴ Is There a New Economy? - First Report on the OECD Growth Project, OECD, Paris, 2000, p. 13.

⁵⁵ The E-Economy in Europe, p. 12.

⁵⁶ Towards a knowledge-based Europe, p. 7.

⁵⁷ Peter Häberle: Europäische Rechtskultur, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997, p. 31.

⁵⁸ Lsd. 2. cikk: az Európai Közösség feladatai.

II.2 A „lisszaboni folyamat” kezdetei és alapvető célkitűzései

A 2000. március 23-án és 24-én Lisszabonban megrendezésre kerülő különleges Európai Tanácsülés előkészítésének folyamatában az Európai Bizottság 2000 februárjában tájékoztató anyagot tett közzé⁵⁹, melynek alapvető célja az elfogadásra ajánlott intézkedési csomag háttérének és fő elemeinek bemutatása volt. „Az utóbbi évtizedben az Európai Unió nagy lépéseket tett a belső piac, a gazdasági és monetárius unió irányában, az euró időben történő elindításával. Ezt az 1992-es belső piaci program végrehajtása tette lehetővé, mely szilárd pénz- és pénzügyi politikát, s megfelelő bérfejlesztési politikát alapozott meg. Mindez gazdasági konvergenciához és makroökonómiai stabilitáshoz vezetett. Ennek eredményeként a makroökonómiai kilátások ma kedvezőnek mondhatók. 2000-re és 2001-re 3 %-os növekedés prognosztizálható, az új munkahelyek száma várhatóan 1 % fölött marad – ez évente másfélmillió új munkalehetőséget jelent. Az Európai Unió fizetési mérlege egészséges maradt, és az euró – mindössze egy évvel bevezetése után – a nemzetközi kötvénypiacok több, mint 40 %-át sikerrel vette be. Az európai infláció elfojtásra került, a közösségi szektor deficitje figyelemre méltó módon csökkent, a kamatlábak alacsonyabbak lettek, s kormányzati adósságok a GDP-hez viszonyított aránya lefelé irányuló tendenciát mutat. Röviden, az EU olyan gazdaságpolitikai keretekkel rendelkezik, mely kezdi meghozni eredményeit. Ám ma az EU – mint minden más régió – a globalizációval és az új, tudásalapú gazdaság vezérelte paradigma-váltással kell, hogy szembe nézzen. Ez az élet minden területét érinti, s Európa gazdaságának, társadalmának radikális átalakítását követeli meg. Az Uniónak – ahhoz, hogy értékeinek és társadalmi koncepciójának megfelelően – alkalmazkodnia kell a változáshoz. Hogy az új, tudás alapú gazdaság előnyeit kihasználhassuk, politikáinknak új irányt kell adnunk: a jelenlegi gazdasági helyzet – mely generációnk számára a legjobbnak mondható – ehhez egyedülálló lehetőséget ígér⁶⁰.”

Az EU előtt álló fő kihívásokként a Bizottság a foglalkoztatás terén az európai munkaerőpiac 10 %-át kitevő, a 15 millió embert érintő munkanélküliség felszámolását, a képességek terén az infokommunikációs igényű munkahelyek betöltéséhez szükséges szakismeretek elsajátításának igényét, szociális téren a munkanélküliségből, szegénységből és a társadalmi kizártságból adódó hátrányok és költségek felszámolását, az európai gazdasággal szemben nagyobb dinamizmus megteremtésének követelményét s a tudásgazdaságba való átlépést jelölte meg. E követelmények mutatnak a továbblépés útjai felé is, melyet „a fenntartható gazdasági fejlődés, a teljes foglalkoztatás és a társadalmi összetartóerő” jegyében kell meghatározni. A legáltalánosabb, legfelső szintű politikai célok:

- a bekapcsolódás lehetőségét biztosító, dinamikus, tudásalapú gazdaság létrehozása,
- a felgyorsított, fenntartható gazdasági növekedés megteremtése,
- a gazdaság- és szociálpolitika terén a teljes foglalkoztatottság helyreállítása,
- a munkanélküliség „a legjobb teljesítményt elért országok” szintjére való csökkentése és
- a szociális védelmi rendszer modernizációja.

A gazdaságpolitika célok valóráváltásának közvetlen eszközei pedig a tudásalapú gazdaságot előkészítő gazdasági reform, s – az emberekbe való befektetések révén – az európai szociális modell erősítése⁶¹.

⁵⁹ The Lisbon European Council - An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe; Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon 23-24th March 2000, DOC/00/7, Brussels, 28 February 2000. (A továbbiakban: *Council Agenda 2000*).

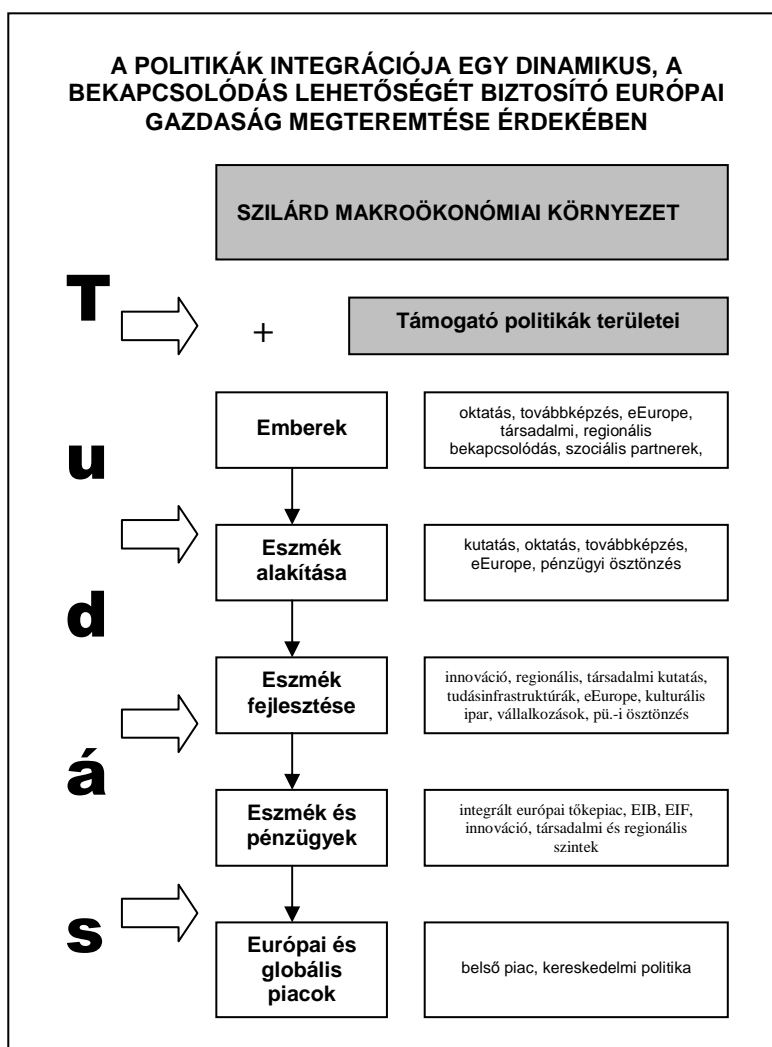
⁶⁰ Council Agenda 2000, p. 2.

⁶¹ Council Agenda 2000, p. 11.

Mindezek elérése érdekében az első feladatcsomag részeként Bizottság úgy vélte, Európának hat fő, elsőbbséggel bíró területre kell erőfeszítéseit összpontosítania:

- eEuropa - információs társadalmat mindenkinek! (digitális felzárkóztatás és esélyteremtés)
- , a belső piac – azoknak a szektoroknak feljavítása, melyek jelenleg lehetőségeikhez képest még alulteljesítenek;
- , teljesen integrált európai pénzügyi piacok kialakítása 2005-ig
- a „vállalkozói Európa” dinamikus, az új cégek alapításához kedvező feltételeket nyújtó üzleti környezetének megteremtése,
- az innovációt segíteni tudó „valódi európai kutatási terület”.

A reformprogramnak magának pedig a Közösségen belül kell elkezdődnie: felül kell vizsgálni a Közösség pénzügyi eszközeit, s biztosítani kell – a központi bankot is ide értve – azok a tudásalapú gazdaság előkészítésében játszott szerepével legteljesebb módon összeegyeztethető felhasználását.



A 2000-ben meghirdetett európai gazdasági és társadalmi reformfolyamat összetevői⁶²

A reformfolyamat maga tehát alapvető rendezőelvekhez kötődött: a valóráváltását célzó egyes programoknak (különösen az eEurope kezdeményezésének) pedig egyidejűleg több célt is ki kellett tudni szolgálniuk. Más, konkrétan meghatározott célokba „elektronikus követelmények” épültek be: így hátrányos helyzetben lévő vállalkozások számára a

⁶² Council Agenda 2000, p. 10.

közbeszerzések lehetőségének megnyitása körében a kormányzati közbeszerzési eljárások elektronikus úton való lebonyolítása, a jogi költségek csökkentése körében a szellemi tulajdon védelmét kedvezőbb feltételek mellett biztosítani tudó megoldások (mint a közösségi szabvány) kimunkálása, a szolgáltatások határokon átnyúló kereskedelme előtt tornyosuló akadályok elbontása körében az e-commerce számára kedvező környezet kialakítása⁶³, az új vállalkozások piacra segítésének körében a cégalapítási folyamatok és a cégbejegyzési eljárások egyszerűsítése, elektronikus úton való lehetővé tétele⁶⁴, az emberekbe való befektetés körében az oktatás és képzés elektronikus úton való lehetőségeinek kimunkálása, az élethosszig való tanulás feltételrendszerének megteremtése stb⁶⁵. Mindez egy, az európai joganyag egyszerűsítésével és az üzleti szféra számára átláthatóbb feltételrendszer kialakításával kapcsolatos törekvés kinyilvánításával kapcsolódott össze⁶⁶ - egy általános reformkoncepció keretében.

„Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a vázolt intézkedések – ahhoz, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel (szabályozás, szorosabb együttműködés, benchmarking, párhuzamos elemzések és az üzleti szférával, a polgárokkal és a szociális partnerekkel folytatott dialógus) a lehető legnagyobb mértékben lehessen élni – európai, nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt cselevést követelnek meg. Az intézkedések javaslatai integrált rendszert képeznek, melyek végrehajtására párhuzamosan kell, hogy sor kerüljön. Ez azt jelenti, hogy a makroökonómiai, szerkezeti reform és a foglalkoztatással összefüggő folyamatoknak a rögzített céloknak, mint a legmagasabb szintű politikai prioritásoknak megfelelően egymással szoros integrációban kell végbemenniük. (...) A folyamatot az Európai Tanácsnak kell vezérelnie, mely magában foglalja azt is, hogy a különböző tanácsi szervek számára megadja a szükséges felhatalmazást. Évente legalább egy alkalommal - előnyben részesítve a tavaszi ülést - az Európai Tanácsnak értékelnie kell a célok elérése érdekében tett erőfeszítéseket, s legáltalánosabb szinten kell megvizsgálnia az Unió gazdasági és szociális kilátásait. A Tanács által létrehozott egyedi szervezeteknek s az Európai Parlamentnek is fontos szerepe van annak biztosításában, hogy az intézkedések végrehajtása időben megtörténjék. A javasolt intézkedések nagyratörők. Azoknak is kell lenniük. Ám - elérhetők. Európa polgárai olyan Uniót akarnak, mely működik - egy Uniót, mely biztosítani tudja a növekedést, a teljes foglalkoztatottságot, a kiszámíthatóságot és a biztonságot. A bekapcsolódás lehetőségét nyújtó, dinamikus társadalmat akarnak, melyben mindenki számára tisztességes esély nyílik a részvételre. A társadalmi igazságosság Európáját. Gondoskodó társadalmat. Annak érdekében, hogy mindenki számára tartósan biztosítsunk lehetőségeket értékes társadalmi forrásaink felhasználását, s nem elvesztegetését. Ha egyesíteni tudjuk politikai energiáinkat (ahogy az 1992-ben, s a gazdasági és pénzügyi unió megteremtésekor oly egyértelműen történt) a tervezett intézkedések megvalósulhatnak - s együtt azokkal Európa újjászületése is⁶⁷” - zárul a dokumentum, mely az előkészítő anyagokat tartalmazó csomag⁶⁸ részeként, s mintegy az azokban foglaltak politikai

⁶³ Council Agenda 2000, pp. 14-15.

⁶⁴ Council Agenda 2000, p. 17.

⁶⁵ Council Agenda 2000, p. 21.

⁶⁶ Council Agenda 2000, p. 15.

⁶⁷ Council Agenda 2000, pp. 22-23.

⁶⁸ Lsd. Presidency note on Employment, Economic Reforms and Social Cohesion - Towards a Europe based on Innovation and Knowledge, Commission report - eEurope – An information society for all, Commission communication on Community policies in support of employment, Commission communication: Building an inclusive Europe, Commission communication: Social trends: prospects and challenges, Commission communication: Strategies for jobs in the information society, Commission report on economic reform: Report on the functioning of product and capital markets, Contribution of the Council (ECOFIN), Contribution of the Council (Labour and Social Affairs), Contribution of the Council (Internal Market): Cardiff Economic Reform Process: internal market aspects, Opinion of the Employment and Labour Market Committee, Presidency report "Strengthening the common European Security and Defence policy", Report on the Western

összegzéseként Lisszabonban a Tanács elé került, s melyek nyomán végül megállapodás született az „Unió új stratégiai céljáról”, a tudásgazdaságba való átmenet elősegítéséről. A találkozó végkövetkeztetései⁶⁹ alapvetően négy fő kört érintettek (foglalkoztatás, gazdasági reform, szociális kohézió, közös európai biztonság- és védelempolitika, Nyugat-Balkán, Oroszország): ezek közül fontosság szempontjából kétségkívül az új gazdaság- és társadalompolitika meghirdetése bír a legnagyobb jelentőséggel.

A „stratégiai célok meghatározása a következő évtizedre” címet viselő első alfejezet „azonosítja” a kihívást, feltárja az Unió erősségeit és gyengeségeit, s megjelöli az előre vezető út fő politikai célkitűzését. Az „átmenet előkészítése egy versenyképes, dinamikus és tudás alapú gazdaságba” című második alfejezet a társadalmi és gazdasági program körvonalazása: az „információs társadalmat - mindenki számára”-gondolat, az európai kutatási és innovációs terület létrehozására vonatkozó kezdeményezés meghirdetése, az innovatív üzleti vállalkozások (különösen a kis- és középvállalkozások) számára kedvező üzleti környezet létrehozásának, egy, a belső piac teljessé és teljesen működőképesé tételét célzó gazdasági reformfolyamat, a hatékony és integrált pénzügyi piacok, a makroökonómiai politikák összehangolásának alapvető ütemterve. Az „európai társadalmi modell modernizációja az emberekbe való beruházás s egy aktív jóléti állam kiépítése” című alfejezet az oktatás, továbbképzés, az állásteremtés, a szociálpolitika modernizációja, a szegénység felszámolása és a társadalmi bekapcsolódás programja. A Végkövetkeztetések „döntések megvalósítása összehangoltabb és rendszeresebb megközelítés révén” című alfejezete a reformok a már zajló folyamatokhoz való kapcsolása, az új koordinációs rendszer bevezetése, s a végrehajtáshoz szükséges alapvető pénzügyi háttér megjelölése.

Valójában - és igen határozott formában kinyilvánítva⁷⁰ - közép- és hosszútávra tervezetten egy új jóléti állam koncepciója jelenik meg, melynek megvalósítását azonban a társadalmi-gazdasági átalakulásnak, egy teljessé (makro- és mikroökonómiai szempontból egyaránt) integrált, posztindusztriális jellegű, tudásalapú gazdaság megteremtésének kell megelőznie. A Végkövetkeztetések konkrét feladatszabások sorát tartalmazta - biztosítva ezzel a felhatalmazást a további, szükséges intézkedések előkészítésére. Rendelkezett arról, hogy az eEurope-kezdeményezés nyomán már 2000 júniusában akciótervet kell a Tanács elé terjeszteni⁷¹, hogy az információs társadalommal összefüggő, folyamatban lévő jogalkotási folyamatokat (ide értve az elektronikus kereskedelemmel, a szerzői- és szomszédos jogokkal, az elektronikus pénzzel, a pénzügyi szolgáltatások távértékesítésével, a joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról szóló javaslatokat is) fel kell gyorsítani, s lehetőség szerint még 2000-ben le kell zárni, a távközlési liberalizáció folyamatát - az új távközlési szabályozási csomagtervet kidolgozásával, a helyi előfizetői hurok átengedéséről szóló új szabályokat megalkotásával - teljessé kell tenni⁷². Ugyanakkor az európai intézmények s a tagállamok felé is az infrastruktúra-építéssel, a közszolgáltatások hozzáférhetővé tételével kapcsolatos követelmények sorát állította.

Ezek az alapvető célkitűzések a következő évek tanácsulésein újabb elemekkel, követelményekkel egészültek ki, bizonyos célok kiemeltabb prioritást kaptak, egyes feladatok végrehajtásához újabb eszközök bevonására került sor. A Tanács értékelte a végrehajtással összefüggő fejleményeket, s tudomásulvette a megvalósult jogalkotási eredményeket. Ám

Balkans presented to the European Council by the Secretary General/High Representative together with the Commission, Draft report from the European Council to the European Parliament on the progress achieved by the European Union in 1999.

⁶⁹ Presidency Conclusions Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000. (A továbbiakban: *Lisbon Conclusions*).

⁷⁰ Lisbon Conclusions, Para 24.

⁷¹ Lisbon Conclusions, Para 8.

⁷² Lisbon Conclusions, Para 11.

közben olyan alapvető változások is bekövetkeztek, melyek bizonyos fokig a reformfolyamat újragondolását tették indokolttá. Lisszabon stratégiája (mely az Uniót erősebbé teszi, s megadja számára a lehetőséget, hogy világviszonylatban vezető szerepet töltsön be) ugyan 2003-ban is a helyes megközelítés maradt⁷³ - de hogy sikeres is legyen, az új tagállamokban is következetesen véghez kell vinni a reformfolyamatokat, s ennek részeként végre kell hajtani az Elektronikus Európa akciótervét.

A „lisszaboni folyamat” legszorosabb értelemben véve a tagállamok konszenzusán (tanácsi közös döntések) alapul, végrehajtására is a tagállamok kölcsönös kötelezettségvállalása alapján kerülhet csak sor. Lényegében a nemzeti erőfeszítések, politikák összegződését jelenti, amit az EU a közös célkitűzések mentén szupranacionális kezdeményezések sorával fog össze. Új, nyílt módszerű koordinációs mechanizmust (OMC)⁷⁴ hívott életre, melynek fő jellemzői az EU egészére vonatkozó irányelvek (*guidelines*) végrehajtási ütemtervhez rendelt rögzítése, az eredményesség folyamatos és komplex értékelése, valamint az ehhez szükséges indikátorok kijelölése, s az irányelvek a tagállami és regionális politikákban való megjelentetésének követelménye voltak⁷⁵.

A eEurope 2002 akcióterv célkitűzései	Érintett célterületek			
	New Economy	Termelékenység és versenyképesség	Emberi beruházások	Társadalmi bekapcsolódás
Olcsóbb, gyorsabb internet				
• Olcsóbb, gyorsabb internet hozzáférés		x		
• Gyorsabb internet a kutatók és egyetemi hallgatók számára		x		
• Biztonságos hálózatok, smart kártyák		x		
Beruházás az emberekbe és az emberi képességekbe				
• Az európai ifjúság a digitális korba való bevezetése			x	
• Munka a tudásalapú gazdaságban			x	
• A részvétel biztosítása mindenki számára a tudásalapú gazdaságban			x	
Az internet használatának elősegítése				
• Az elektronikus kereskedelem felgyorsítása	x			
• Elektronikus hozzáférés a közszolgáltatásokhoz				x
• Health online				x
• Európai digitális tartalom a globális hálózatok számára	x			
• Intelligens szállítási rendszerek		x		

Az eEurope akcióterv célkitűzései és az érintett területek

2000-ben az európai internet-használat előtt tornyosuló legfontosabb akadályok a költséges, nem kellően biztonságos és lassú hozzáférés, a „digitális írástudás” alacsony foka, a kellően dinamikus, vállalkozói szemléletű, szolgáltatás-központú üzleti kultúra hiánya, valamint a közsféra abban megnyilvánuló passzivitása volt, hogy nem tett meg mindent az új

⁷³ Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society, Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, COM(2003) 5., European Commission, Brussels, 2003, p. 3. (A következőkben: *Choosing to grow...*).

⁷⁴ Open Method of Coordination.

⁷⁵ Lsd. N. Lebossis - J. Paterson: 'Developing New Modes of Governance', in.: O. De Schutter - N. Lebossis - J. Paterson (eds): Governance in the European Union, Cahiers of the Forward Studies Unit, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.

alkalmazások és szolgáltatások segítése érdekében. Az eEurope 2002 ennek megfelelően az olcsóbb, gyorsabb és biztonságos internet-hozzáférést, az „emberekbe és az emberi képességekbe való beruházást” s az internet-használat elősegítését célozta meg, s tizenegy egymást kiegészítő, támogató alprogram (olcsóbb internet, e-research, e-security, e-education, e-working, e-accessibility, e-commerce, e-government, e-health, e-content, e-transport) végrehajtása révén kívánta elérni. Olyan programot körvonalazott, mely a szükséges változások hatékony, a jog eszközeivel is támogatott keresztülvitelével képes a további társadalmi és gazdasági fejlődés alapjait megteremteni, s az e-gazdaságra való áttérést elősegíteni.

Az elektronikus kereskedelem az üzleti stratégiákba való bevezetésének alapvető igényét eEurope-akcióterv részét képező Go Digital⁷⁶-kezdeményezés jelenítette meg. Abból indult ki, hogy a nemzeti GDP-k meghatározó részét biztosító, 19 millió európai kis- és középvállalkozás (a társaságok 99 %-a) „az új állások teremtésének, a vállalkozói szférának és az új üzleti elképzeléseknek” a generátora⁷⁷. E vállalkozások a digitális gazdasági környezetbe való beilleszkedése (mely számukra a „globális üzlet világába és piacokra való átjárót” jelentheti) nem nélkülözheti a nagyvállalatokkal szembeni hátrányok behozását segítő közvetett és közvetlen intézkedéseket. Az első körben a Bizottság különösen a jogi támogatást biztosító keretek kialakításának fontosságát valamint a kormányzattal hatósági ügyekben való elektronikus kapcsolattartás széleskörű lehetőségének megteremtését, a második körben a pénzügyi jellegű támogatások (strukturális alapok, RTD-költségvetési támogatások) megfelelő irányításának, átcsoportosításának igényét hangsúlyozta. A Go Digital ennek megfelelően három akció irányt, s ezen belül egyedi cselekvési terveket határozott meg.

Az első akcióirány az elektronikus üzlet és vállalkozói szféra⁷⁸ számára kedvező környezet kialakítása felé mutatott. „Ma az elektronikus üzletvitel új lehetőségeket nyit meg a vállalkozói szféra számára. Miközben az internet kereskedelmi célú felhasználásának első szakaszában a fő hangsúly az infokommunikációs infrastruktúrákba való befektetésekre esett, napjaink kihívása az lett, hogy hogyan használjuk az internetet, mint új üzleti eszközt. (...) Az elektronikus kereskedelem (úgy a vállalkozások és a fogyasztó, mint a vállalkozások egymás közti kapcsolatában) radikálisan megváltoztatja azokat a módokat, ahogy a társaságok és piacok szerveződnek. E szerkezeti változások elősegítésére és támogatására a legtöbb tagállam ambíciózus nemzeti kezdeményezéseket indított, melyek célja, hogy általában a vállalkozói szférát, különösen pedig az infokommunikációs technológiák használatát s az elektronikus üzletviteli megoldásokat ösztönözzék. (...) A Go Digital kezdeményezéseinek segítenie kell abban, hogy e nemzeti kezdeményezések között a szinergia megteremtődjék.”⁷⁹ Ezt olyan cselekvési tervekkel kívánta elősegíteni, mint az e-business támogatását célzó nemzeti és regionális stratégiák benchmarkja, az ICT és az e-business terén elért eredmények mérését lehetővé tevő rendszer kidolgozása, az elektronikus kereskedelemre vonatkozó jogi információhoz való hozzáférés elősegítése s a terület politikaformálását segítő visszajelzések összegyűjtése, illetőleg az interoperabilis elektronikus kereskedelmi megoldások (szabványosítás) kidolgozása voltak.

„Az e-businessbe való bekapcsolódás sok kis- és középvállalkozás számára nehéz lépés marad: jelentős befektetést, kiritkus technikai és ügyvezetési képességeket és kockázatvállalást követel meg. E kihívások megértésének igénye a különös, szektorális és

⁷⁶ Helping SMEs to Go Digital, COM(2001) 136 final, 13.3.2001.

⁷⁷ Helping SMEs to Go Digital, p. 5.

⁷⁸ Ennek hiányát a Bizottság egy korábbi, más összefüggésekben már hivatkozott Tájékoztatása Európa a nemzetközi kereskedelemben versenytársaihoz viszonyítottan legnagyobb hiányosságát és kihívását határozta meg (Isd. Challenges for Enterprise Policy in the Knowledge-Driven Economy, COM /2000/ 256 final of 26.4.2000).

⁷⁹ Helping SMEs to Go Digital, p. 8.

helyi szükségletekre való összpontosítás követelményét vonja magával. Az e-üzletbe való bekapcsolódást segíteni kívánó kezdeményezéseknek egyes szektorokra, illetőleg a kis- és középvállalkozások meghatározott típusaira kell irányulnia. Többé már nem beszélhetünk az elektronikus üzletvitelt érintő odafigyelés általános hiányáról: ám ha a 'digitálissá válás' követelménye felmerül, az akadályokat gyorsan kell venni"⁸⁰. Az e körre kidolgozott cselekvési program a vállalkozások figyelmének a „digitálissá válás” lehetősége iránti felkeltését, (elsősorban rendezvények szervezése és a sokirányú tájékoztatás megszervezése útján) az elektronikus kereskedelembe való bekapcsolódásának ösztönzését, s olyan hitelrendszer biztosításának igényét fogalmazta meg, melyek a vállalkozások technológiai beszerzéseikhez tud segítséget nyújtani. További igényként jelentkezett az ilyen célokra igénybevehető struktúráis alapok hatékonyabb felhasználásának megvalósítása is.

A harmadik irány az infokommunikációs készségek fejlesztéséhez kapcsolódó intézkedések sorát fogta át – itt szorosan kapcsolódott egy másik eEurope-kezdeményezés, az eLearning céljaihoz. A cselekvést itt egyrészt a jól felkészült szakemberek hiánya, másrészt a kis- és középvállalatok anyagi lehetőségeinek korlátozott volta indokolta, ami sok esetben eleve ellehetetlenítette a szükséges szakértelem megfizetését. Három konkrét akciója a szükséges infokommunikációs ismeretek megszerzésének biztosításához, a piaci munkaerőszükséglet folyamatos vizsgálatához és a kis- és középvállalkozások számára szervezett továbbképzési programok indításához kötődött.

A lisszaboni stratégia valóraváltását az eEurope-kezdeményezésen kívül azonban más, legalább ilyen fontos politikai eszközök is szolgálni kívánták. A megfogalmazott alapvető célokkal összhangban a Bizottság kidolgozta, s 2000 májusában közzétette az iparpolitika 2000-2005. közötti időszakra vonatkozó stratégiáját⁸¹. E munkadokumentumban az iparpolitika általános céljaiként többek között a vállalkozói szféra támogatása, az innováció bátorítása, a vállalkozások és az innováció számára kedvező kereskedelmi és szabályozási környezet kialakítása, a vállalkozások a tudásalapú gazdaságban való versenyképességének elősegítése és pénzügyi környezetének előmozdítása került megjelölésre. Ehhez a Bizottság széleskörű támogatási rendszer hozzárendelését indítványozta, melynek a képességek javítása, a tanácsadás, a motiváció, a pénzügyi forrásokhoz jutás, az üzleti támogató szolgáltatások elindítása, a „bevált gyakorlatok” cseréjének elősegítése, a belső piac lehetőségeinek hatékonyabb kihasználását, a globális értékesítés és az elektronikus kereskedelem eszköztárának hatékony használati lehetőségét biztosító intézkedések képezték részét. Konkrét, a jogalkotással, illetőleg a hatályos jog felülvizsgálatával, valamint a közigazgatás a vállalkozásokat jobban szolgáló együttműködésével kapcsolatos igényeket is megfogalmazott: ezek a BEST, a SLIM ill. az IDA kezdeményezésekbe épülve, illetőleg önálló követelményekként (pl. közösségi szabadalmi rendszer reformja, szabványosítás) jelentek meg.

A kis- és középvállalkozásokra vonatkozó közösségi politikában a fordulópontot az Európai Kisvállalkozási Karta⁸² elfogadása jelentette, mely a Santa Maria Da Feira-ban 2000 június 19-20 között megtartott Tanácsülésen került megtárgyalásra, s a Tanács következtetéseknek III. számú mellékletként került közzétételre. A Karta - elismerve a kisvállalkozások az európai gazdasági életre gyakorolt dinamikus hatását, növekvő jelentőségét - a vállalkozó kedv, s az egyedi vállalkozások erősítésének szándékával hirdetett cselekvési programokat. Ezek a vállalkozók oktatásával, továbbképzésével, a vállalkozások gyorsabb és olcsóbb elindításával (ide értve az on-line cégbejelentés lehetővé tételének követelményét), a kedvezőbb és jobb szabályozási környezet kialakításával (a nemzeti

⁸⁰ Helping SMEs to Go Digital, p. 11.

⁸¹ Towards Enterprise Europe. Work programme for enterprise policy 2000-2005, Commission staff working document of 8 May 2000 (SEC) 771.

⁸² European Charter for small enterprises, Annex III of the Conclusions of the Presidency of the Santa Maria Da Feira European Council of 19 and 20 June 2000.

csődjogok bizonyos, a kisvállalkozásokat érintő negatív hatásainak kiküszöbölése, egyes adminisztratív előírások alóli mentesítésük), a vállalkozói készségek fejlesztésével, az on-line hozzáférés előmozdításával (a nemzeti közigazgatások felhívása arra, hogy mind több közszolgáltatást tegyenek a kisvállalkozások számára az interneten keresztül elérhetővé), a belső piac előnyeinek fokozottabb kihasználásával, az adózással és pénzügyi kérdésekkel (az adórendszereknek „egyszerűbbé kell tenni a kisvállalkozások életét”, támogatni kell kedvező hitelekhez juttatásukat), a kisvállalkozások technológiai hátterének erősítésével, sikeres e-kereskedelmi módszerek átvételének támogatásával, a kisvállalkozások érdekeinek nemzeti és EU szinten való fokozottabb megjelenítésének elősegítésével kapcsolatos kérdéseket fogták át.

Az e dokumentumokban foglaltakra, valamint a vállalkozások támogatásával kapcsolatos korábbi kezdeményezésre⁸³ (a kis- és középvállalkozások harmadik többéves programja az 1997-2000 közötti időszakra), illetőleg annak értékelésére⁸⁴ alapozva a Bizottság már a Santa Maria Da Feira-i Tanácsülésre előkészítette „Az iparpolitika kihívásai a tudás vezérelte gazdaságban” címet viselő Tájékoztatót, egyben javaslatot tett egy, az európai vállalkozások 2001-2005. közötti időszakra vonatkozó közösségi programjáról rendelkező tanácsi határozat elfogadására⁸⁵. A Tájékoztató vázolta a tudásalapú gazdaság kialakulásával kapcsolatos fő követelményeket és kihívásokat, a tanácsi határozat-tervezet pedig az ezekre adható politikai választ. A Tanács a határozatot 2000. december 20-án fogadta el⁸⁶, s az abban foglaltak szerint 2001. január 1-től a program kezdetét is vette. Végrehajtására éves munkaprogramok keretében, az azokhoz rendelt költségvetési feltételek mellett kerül sor, az eredményeket pedig rendszeresen értékelik. A határozat mellékletei jelölték meg a fő akcióterületeket és a végrehajtáshoz szükséges közösségi források rendszerét, a programhoz való csatlakozás lehetőségét pedig megnyitották az EFTA/EEA és a közép-kelet európai társult országok számára is.

Mindez – a versenyképesség fokozására⁸⁷ és az innováció erősítésére⁸⁸ vonatkozó politikákkal együtt – egy hatékonyabb, erősebb és átláthatóbban működő belső piac kialakulásának elősegítését, összességében pedig a négy alapvető szabadságjog érvényesülésének biztosítását célozta, illetve továbbfejlesztette az erre vonatkozó korábbi kezdeményezéseket⁸⁹, melyek eredményeire (köztük a belső piaci akciótervben és stratégiában meghatározott, s 2000-ig nagyrészt már meg is valósult konkrét jogalkotási feladatokra) a lisszaboni stratégia tudatosan építkezett.

⁸³ Council Decision 97/15/EC of 9 December, 1996 on the 3rd Multiannual Programme for SMEs in the European Union (1997-2000), (*Megjelent:* Official Journal I. of 10.1.1997, p. 25 skk.).

⁸⁴ Report on the evaluation of the 3rd Multiannual Programme for SMEs in the European Union (1997-2000) COM (1999) 319 final, 29.6.1999.

⁸⁵ Communication from the Commission: Challenges for enterprise policy in the knowledge-driven economy - Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship (2001-2005), COM(2000)256 final of 26.04.2000.

⁸⁶ Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2005) (*Megjelent:* Official Journal, L 333/84, 29.12.2000.)

⁸⁷ Vö.: Better but not yet the Best. Enterprise policy action to improve Europe's competitiveness, European Commission Staff Working Paper SEC (2000) 1942.

⁸⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 September 2000: Innovation in a knowledge-driven economy, COM (2000) 567 final.

⁸⁹ Vö.: Commission Communication of 4 June 1997 to the European Council - Action plan for the single market CSE (97)1 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 November 1999 - Strategy for Europe's Internal Market, COM (1999) 624 final.

A tagjelölt országok részvételével kialakított, azok információs társadalmi felzárkóztatását célzó, 2001-ben, Göteborgban meghirdetett **eEurope+** akcióterv⁹⁰ feltérképezte azokat a kihívásokat is, melyek az elektronikus kormányzati megoldások révén válaszolhatók meg legeredményesebben. E dokumentumban számos olyan – alapvető, politikai célhoz kapcsolt – igény fogalmazódik meg, mely a kormányzattal, a közigazgatással, illetőleg annak egyes szektorális feladataival (a távközlés terén a liberalizáció, s a liberalizált piac új felügyeleti-hatósági rendszerének létrehozása, az oktatásügy terén megfelelő tantervi rendszerek kialakítása és a pedagógusok továbbképzésének megoldása, a hálózati biztonság körében a nyomzó szervek a high-tech bűnözés elleni küzdelemre való hatékony felkészítése, az elektronikus kereskedelem terén a koreguláció támogatása és az állami hatáskörök egy részének az önszabályozássá alakítása) összefüggésben is az elektronikus közigazgatás kialakításának igényét támasztja.

II.3 A lisszaboni folyamat végrehajtása – megtorpanás és újraindulás

A lisszaboni stratégia vonatkozásában tehát egyidejűleg merül fel az egy konkrét időszakra meghatározott feladatok végrehajtásának, és a stratégia politikai továbbfejlesztésének igénye. Ezt szolgálták a Bizottság olyan kezdeményezései, mint az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EES) jövőjéről szóló, a „Teljes foglalkoztatás és mindenki számára jobb minőségű munkahelyteremtés stratégiája” címet viselő, 2003. januárjában született Tájékoztató⁹¹ (mely a tavaszi Tanácsülésen is bemutatásra került, s az új foglalkoztatáspolitikai irányelvek kialakításának fontos előkészítő anyaga lett), az egységes egészségbiztosítási kártya 2004. június 1-jei bevezetését előirányozó, s az ezt előkészítő folyamatokról rendelkező februári javaslat⁹², az innovációs politikáról márciusban született, az Unió megközelítését a lisszaboni stratégiához igazító bizottsági Tájékoztató⁹³, a transz-európai szállítási hálózatok továbbfejlesztéséről szóló, 2003 áprilisában nyilvánosságra hozott Tájékoztató (és az ehhez kapcsolódó, az úthasználati díj elektronikus beszedését lehetővé tevő rendszer bevezetéséről szóló irányelv-tervezet)⁹⁴, a májusban a belső piaci stratégia elsőbbséggel bíró céljait a 2003-2006 közötti időszakra meghatározó⁹⁵, a kötelező könyvvizsgálat az Európai Unióban való erősítéséről szóló⁹⁶, a társasági jog modernizációjáról rendelkező⁹⁷, a lisszaboni stratégia szociális dimenzióját erősíteni kívánó, s a szociális védelmi rendszerek nyílt koordinációjának előmozdítását célzó⁹⁸ Tájékoztatók, a kutatásokba való beruházás európai akciótervéről

⁹⁰ eEurope+ 2003 – A Co-operative effort of the Candidate Countries to implement the Information Society in Europe, Action Plan prepared by the Candidate Countries with the assistance of the European Commission, June 2001.

⁹¹ Communication on the future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all", COM (2003) 6 final, Brussels, 14.1.2003.

⁹² Lsd. European health card for 1 June 2004, IP/03/271 Brussels, 21 February, 2003.

⁹³ Communication on innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy, COM (2003) 112 final, Brussels, 11.3.2003.

⁹⁴ Communication on developing the trans-European transport network: Innovative funding solutions Interoperability of electronic toll collection systems Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the widespread introduction and interoperability of electronic road toll systems in the Community, COM (2003) 152 final, 2003/0081 (COD), Brussels, 23. 4. 2003.

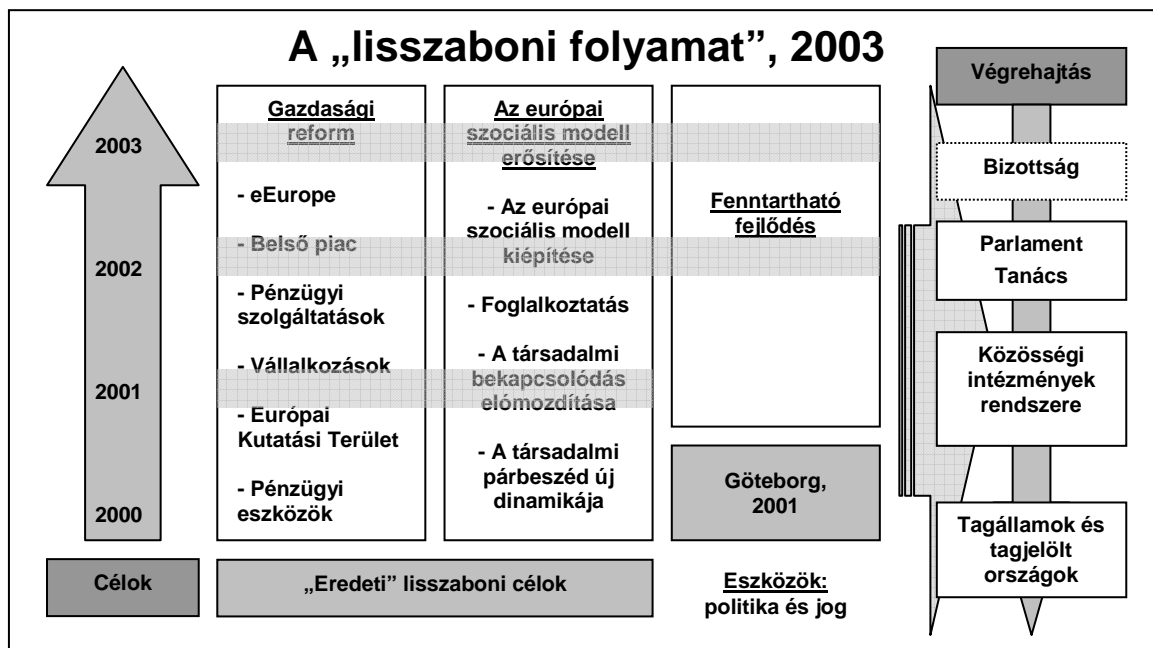
⁹⁵ Communication on Internal Market Strategy Priorities 2003 - 2006, COM (2003) 238 final, Brussels, 7.5.2003.

⁹⁶ Communication on reinforcing the statutory audit in the EU, COM (2003) 286 final, Brussels, 21.5.2003.

⁹⁷ Communication on modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union - A Plan to Move Forward, COM (2003) 284 final, Brussels, 21.5.2003.

⁹⁸ Communication on strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, COM (2003) 261 final, Brussels, 27.5. 2003.

szóló 2003. júniusi Tájékoztató⁹⁹, a „vállalkozói csomag” részét képező egyes dokumentumok (a vállalkozások európai helyzetéről szóló, 2003 januárjában előterjesztett Zöld Könyv¹⁰⁰, az ugyancsak januárban született bizottsági munkadokumentum az EU a kis- és középvállalkozások érdekében végzett tevékenységéről¹⁰¹, a Bizottság a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett, februárban nyilvánosságra hozott jelentése az Európai Kisvállalkozói Karta végrehajtásáról¹⁰², s az ugyancsak februári Tájékoztató a szociálpolitikai ütemterv végrehajtásának értékeléséről¹⁰³, illetőleg a tagjelölt országok felkészülésével foglalkozó értékelések¹⁰⁴) s mindezekkel párhuzamosan a Bizottságtól induló jogalkotási javaslatok, s a már folyamatban lévő jogalkotás felgyorsítása, lezárása érdekében végzett erőfeszítések is.



A lisszaboni folyamat alapvető irányultságai

E politikákban, akciótervekben, munkadokumentumokban és értékelésekben a tudásalapú gazdaság kialakításával kapcsolatos kérdések (bár gyakran igen eltérő súlyt képviselve) de következetesen, s ami a legfontosabb: az általános és különös összefüggésekbe szervesen belefoglalva, a már korábban (2000-2002) meghatározott, de még nem maradéktalanul, vagy nem minden szinten teljesített követelményekkel s az elért eredményekkel együtt jelennek meg.

A 2002. június 21-én és 22-én megrendezésre kerülő sevillai európai tanácsülés előkészületeinek keretében a Bizottság a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, a Gazdasági és

⁹⁹ Communication on investing in research: an action plan for Europe, COM (2003) 226 final/2.

¹⁰⁰ Green Paper Entrepreneurship in Europe, Presented by the Commission, COM (2003) 27 final, Brussels, 21.01.2003, ill. Commission launches initiative to boost entrepreneurship in Europe, IP/03/87 Brussels, 21 January 2003.

¹⁰¹ Commission Staff Working Paper: 'Creating an entrepreneurial Europe: The activities of the European Union for small and medium-sized enterprises (SMEs)' (SEC 2003/58), COM (2003) 26, Brussels, 21.1.2003.

¹⁰² Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises, COM (2003) 21 final/2, Brussels, 13.2.2003.

¹⁰³ Communication on the European social agenda scoreboard, COM (2003) 57 final, Brussels, 6.2.2003.

¹⁰⁴ Communication on the progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries, COM (2003) 37 final, Brussels, 31.01.2003, 2003 Implementation Report on the European Charter for Small Enterprises in the candidate countries, SEC (2003) 57, Brussels, 21 January 2003.

Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához címzett Tájékoztatás formájában 2002. május 28-án bocsátotta ki az **eEurope 2005** akcióttervet¹⁰⁵. Az Akcióterv célja, hogy a magánbefektetések és az új munkahelyteremtés számára kedvező feltételeket teremtsen; növelje a termelékenységet, modernizálja a közszolgáltatásokat, s mindenki számára biztosítsa a globális információs társadalomban való részvétel lehetőségét. E célkitűzések megvalósítása érdekében támogatni kívánja a széles körben elérhető, nagy sáv szélességű adatátviteli infrastruktúrára alapozott biztonságos szolgáltatásokat, alkalmazásokat és tartalomfejlesztést.

Az **eEurope 2005** a feirai tanácsülésen elfogadott **eEurope 2002** akciótterv helyébe lépett: Az értékelés szerint az **eEurope 2002** program számos célkitűzése már megvalósult, a fennmaradók pedig várhatóan 2002. végéig meg fognak valósulni. Az akcióttervfőcsapásának iránya a tudás gazdaság feltételrendszerének megteremtése volt, eszköze az internetre kapcsolódás támogatása. A növekedés „generálása” azonban megköveteli, hogy a rákapcsolódás immár a gazdasági tevékenységek szintjére kerüljön „lefordításra”: az új Akcióterv olyan területekre kívánt összpontosítani, ahol a kormányzati politikák hozzáadott értéként tudnak hatni, s hozzájárulhatnak a magánszféra befektetései számára kedvező környezet kialakulásához .

Az Akcióterv értelmében 2005-re Európában már működni kell a modern, online közszolgáltatásoknak, versenyképes áron és széles körben elérhetővé kell tenni a nagy sáv szélességű hozzáférést, meg kell valósítani a biztonságos információs infrastruktúrát. Mindehhez két irányból kíván segítséget nyújtani: egyrészt azzal, hogy pontosan meghatározza az elvárásokat, másrészt úgy, hogy egyedi akciók keretei között támogatási rendszerek igénybe vételének lehetőségét biztosította. A politikai célokat pedig a területre vonatkozó koherens jogalkotással támogatta.

A korszerű, on-line közszolgáltatások megvalósításának követelménye az elektronikus kormányzás körében a tagállamok kormányzati szerveinek a nagy sáv szélességű összeköttetés-biztosításában (határidő: 2005), a pán-európai elektronikus kormányzati szolgáltatások együttes működésére vonatkozó keretrendszer kialakításában (2003), a közszolgáltatások interaktivitásának biztosításában (2004), a közbeszerzési eljárások teljes körű elektronizálásában (2005), a nyilvános hozzáféréstű internet-pontok (PIAPs) minden polgár számára igénybe vehetővé tételében, az Európára vonatkozó kulturális és turisztikai információ elektronikus szolgáltatások útján való lehető legteljesebb körű elérhetőségének biztosításában (2005) fogalmazódtak meg¹⁰⁶.

Az e-learning terén ugyancsak a nagy sáv szélességű összeköttetés-biztosítás (2005), a 2002. végén elfogadásra kerülő új eLearning akciótterv, a „virtuális campusok” minden egyetemi hallgató számára való megnyitása, az egyetemek és kutatóközpontok közötti számítógép-támogatású együttműködési rendszerek és platformok megalapozása (2003), a felnőttképzés keretében főként a hátrányos helyzetű csoportok számára az információ-technológiai ismeretek elsajátításának biztosítása (2003) jelentett megvalósítandó feladatot.

Az akciótterv szerint az elektronikus egészségügyben 2003-ig fel kell készülni a papíralapú egészségügyi nyilvántartások elektronizálására: ebben az évben születhet majd döntés az elektronikus egészségügyi kártyák (*electronic health cards*) bevezetéséről, 2005-ig a tagállamoknak ki kell alakítani a gyógyító-megelőző munkában részt vevő kórházak, laboratóriumok és az otthonok közötti egészségügyi információs hálózatokat, s ugyancsak

¹⁰⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005: An information society for all, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002, COM (2002) 263 final, Brussels, 28.5.2002.

¹⁰⁶ Lsd. eEurope 2005: An information society for all, 3.1.1 (Policy measures - Modern online public services).

2005-ig ki kell építeni a tájékoztató és megelőzési célokat szolgáló információs rendszereket és tartalomszolgáltatásokat is.

Az **eEurope 2005** olyan mechanizmus megteremtésére törekedett, mely a kitűzött célok végrehajtását folyamatosan értékeli, az „élethez igazítást” biztosítja, a kedvező tapasztalatok megosztását pedig a lehető legszélesebb körben teszi lehetővé. Tekintettel a közösségi „elektronikus politikák” és kezdeményezések igen nagy számára (és jelentőségére), a végrehajtásukkal kapcsolatos koordinációs és értékelési feladatokra, szükségessé vált egy Elektronikus Európa irányító csoport (eEurope Steering Group) létrehozása. A Bizottság által elnökölt csoport munkájában részt vettek a tagállamok és tagjelölt országok, az Európai Parlament, s ahol szükséges, a magánszféra, a fogyasztói csoportok képviselői is.

Az Akcióterv végrehajtása jelentős anyagi forrásokat igényelt: ezeket a Bizottság a már futó finanszírozási programok (a TEN-Telecom helyébe lépett eTEN, az IDA, a PROMISE folytatását jelentő eContent, a 6. Kutatási-Fejlesztési Keretprogram) lehetőségeinek megnyitásával kívánta biztosítani.

Az **eEurope 2005** már a csatlakozó országok közvetlen bekapcsolódási lehetőségével számolt: a 2002. június 3-án és 4-én Ljubjanában a csatlakozó és tagjelölt országok számára megrendezett információs társadalmi miniszteriális konferencia¹⁰⁷ a jövő vonatkozásában már az új Akcióterv ismeretében foglalhatott állást. A „*Connecting Europe*”- konferencia alapvető célja az **eEurope+2003** kezdeményezés végrehajtásának értékelése volt: a tanácskozás elé terjesztett jelentés áttekintette a jelölt országok által elért eredményeket, a kialakított nemzeti stratégiákat, a vonatkozó *acquis* átvételének helyzetét (különös tekintettel a távközlésre és az elektronikus kereskedelemre vonatkozó szabályozásra). Ezek ismeretében foglalhatott a konferencia állást az akcióterv még akkor le nem zárt fázisával kapcsolatos tennivalókról – az európai bővítési folyamat általános, s az **eEurope 2005** által megfogalmazottak sajátos összefüggéseiben is.

A konferencia végkövetkeztetései¹⁰⁸ mindenekelőtt leszögezték: „Európa politikai fejlődésének döntő pillanatában (...) ki kívánják hangsúlyozni az információs társadalom jelentőségét a szociális és kulturális összetartó erő növelése és a gazdasági integráció erősítése vonatkozásában. Az erőfeszítéseket, melyeket Európa valamennyi országa társadalma és gazdasága modernizációja érdekében az információs és kommunikációs technológiák által felkínált lehetőségével élve kifejtett annak az ambiciózus célnak összefüggésében kell vizsgálni, hogy Európát a világ legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává alakítsuk.” A tagjelölt országokkal közösen kimunkált **eEurope+** akcióterv ezen országok számára a felzárkózás és bekapcsolódás lehetőségét biztosította: az eltelt időben sikerült megvetni a „biztos alapokat” – a folyamatnak azonban tovább kell lépnie. Ljubjanában e továbblépés alapvető elveiről is megállapodás született.

A résztvevők hangsúlyozták a hatékony, lehetőségeket biztosító politikai és szabályozási keretek fontosságát, s az információs társadalommal összefüggő politikák továbbfejlesztésének és implementációjának összeurópai igényét. Üdvözölték az elektronikus kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó szabályozási csomag elfogadását; az így kialakuló konvergens rendszert az információs társadalom szabályozásával kapcsolatos egyik legfontosabb alappilléreként nevesítették. Európa jövője szempontjából megkülönböztetett figyelmet szenteltek az ifjúságnak, az oktatásnak, az elektronikus lehetőségek e téren történő hatékony kihasználásának és fejlesztésének. Elfogadták, hogy az **eEurope 2005** akcióterv prioritásai „Európa minden országa számára közös fontossággal bírnak”, s hogy a fejlődés

¹⁰⁷ eEurope+ Ministerial Conference on the Information Society “Connecting Europe” in Ljubjana, Slovenia, 3-4 June 2002, IP/02/801, Date: 03/06/2002.

¹⁰⁸ European Ministerial Conference, Information Society - Connecting Europe, Ljubjana, 3-4 June 2002: Ministerial Conclusions, Ljubjana, June 4, 2002.

következő fázisában az új Akcióterv céljai ki kell egészítsék a már elfogadottakat. Mindehhez új támogatási források, lehetőségek rendelkezésre állását is igényelték.

II.4 Első lépések Európa közigazgatási szerveinek elektronikus úton történő együttműködése felé

Az előző évben e tárgyban született határozatában¹⁰⁹ foglaltak elősegítésére 1995. novemberében a tanács rendeletet adott ki az európai közigazgatási szervek közötti, telematikai eszközökkel történő adatcsere és az e szervek közötti együttműködés elmozdítását célzó, ezzel a belső piac további erősítését a Közösség más döntéseivel összhangban lehetővé tevő¹¹⁰ három éves program, az **IDA** (*Intercharge of Data Between Administrations*) tárgyában. Ebben az első fázisban számos, a foglalkoztatás, az egészségügy, a mezőgazdaság, a halászat és a verseny körébe eső, jelentős telematikai kezdeményezés indult, speciális, ágazati feladatokat ellátó információs hálózatok kerültek kiépítésre. A programra ugyancsak nagy szerep hárult a közösségi intézmények közötti információcsere előmozdításában, és a döntéshozatali folyamatokat támogató elektronikus megoldások elterjesztésében, illetőleg az egyes európai ügynökségek működési feltételeinek biztosításában.

1999-ben – felismerve, hogy az európai közigazgatásoknak fokozottabban és eredményesebben kell élniük mindazokkal a lehetőségekkel, melyek a kormányzati munka számítógépesítéséből, az infokommunikációs technológiák tudatos és sokszintű alkalmazásából adódhatnak, s értékelve a program első három évének eredményeit – a Bizottság Tájékoztatóban¹¹¹ tett javaslatot a Parlament és Tanács felé a munka jelentősen kibővített keretek között való folytatására, s az ehhez szükséges jogi alapok megteremtésére. Az IDA tervezett, második szakaszát a nemzetközi kooperáció kiszélesítése, az internet, a számítógépes technológia a közigazgatási munkába való tudatos beépítése határozta meg. „Az európai szintű koordináció szükségessége nem korlátozható csak a rendszerek együttes működtetésének kérdéseire: kiterjed a költségek csökkentésének és a nagyobb hatékonyság elérésének lehetőségeire is. A technikai megoldások harmonizált alkalmazása összességében a telematikai rendszerek teljes életciklusa – a fejlesztési szakasztól a fenntartásig és működtetésig – vonatkozásában alacsonyabb költségeket eredményezhet, miközben felgyorsíthatja az egyes szektorok közötti információcserét, s lehetővé teszi a gazdaságok számára a szabályozási információk elérését. Úgy a tagállamok, mint az európai intézmények egyaránt élvezik egy koherensebb technikai megközelítésből származó előnyöket. Ez elkerülhetővé teszi, hogy sokféle és eltérő eszközt és terméket helyezzenek üzembe, illetve a hozzájuk szükséges összetett műszaki támogatást. Az IDA új szakaszának súlypontja ennek megfelelően a hálózati infrastruktúrák kialakítására esett: e – az egyes programokhoz rendelt jelentős anyagi forrásoknak köszönhetően könnyebben létrehozható, jobban használható és fenntarthatós mindenekfelett interoperábilisabb – hálózatoknak a különböző szektorok igazgatási szervei számára kell koordinációt és a támogatást biztosítaniuk. Az IDA iránymutatást, támogatást nyújtott az igazgatási szervek számára a telematikai megoldások alkalmazásának minden szakaszában – a követelmények kezdeti megfogalmazásától a megfelelő technikai megoldások kiválasztásán, a telematikai szolgáltatások és termékek

¹⁰⁹ Council resolution of 20 June 1994 on coordination with regard to information exchange between administrations (*Megjelent: Official Journal*, C 181 of 2.7.1994., p. 1).

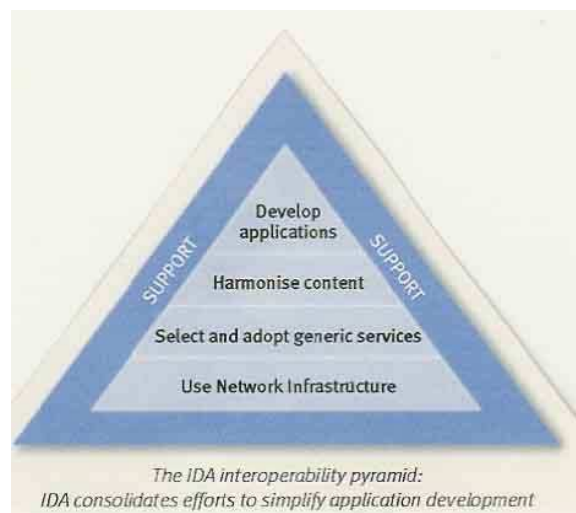
¹¹⁰ Council Decision 95/468/EC of 6 November 1995 (*Megjelent: Official Journal* L 269 of 11.11.1995., p. 23.).

¹¹¹ Communication from the Commission concerning the evaluation of the IDA programme and a second phase of the IDA Programme/Proposal for a European Parliament and Council Decision on a series of guidelines, including the identification of projects of common interests, for trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA)/Proposal for a Council Decision adopting a series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA), COM (97) 661 final (a továbbiakban: IDA Common Proposal).

beszerzésén, a jelenlegi szervezeti gyakorlat újratervezésén át az információs tartalom harmonizálásáig és az operációs rendszerek felső szintű menedzseléséig¹¹².”

Mindez végső soron azt a célt szolgálta, hogy az egyes IDA-programok nyújtotta kooperációs és adatszere-lehetőségek révén az áruk, szolgáltatások szabad mozgása előtti akadályok elháruljanak, a belső piac működőképessége javuljon, az Unió szociális és gazdasági összetartó-ereje pedig növekedjék. Az **IDA II**- támogatta továbbá az Európai Pénzügyi Unió megvalósulását, valamint – az AGENDA 2000-ben rögzített céloknak megfelelően – a tagjelölt országok intézményi és közigazgatási lehetőségeinek kiszélesítését, ezen országok „információs társadalmi felzárkóztatát”. Az új szakaszt a korábbiaknál is határozottabban megfogalmazott ügyfélközpontúság jellemezte¹¹³.

Az **IDA II** alapvetően négy célt tűzött ki: a tagállamok, illetőleg a tagállamok és a Közösség intézményei között az adatszere lehetőségét a közigazgatásban biztosítani tudó transzeurópai telematikai hálózatok létrehozása, a telematikai megoldások a Uniós politikák végrehajtásában és a közösségi intézmények döntéshozatali folyamatokba való teljeskörű beépítésének támogatása, a közigazgatás és a magánszektor közötti kapcsolatot költséghatékonyabb, rugalmasabb, a piac fejlődéséhez jobban alkalmazkodni képes európai közigazgatási szolgáltatás-rendszer kialakítása, végezetül egy olyan nemzetközi és naprakész „tudás- és ismeret és tapasztalati tár” hozzáférhetőségének biztosítása, mely a közigazgatás szerveinek mindenkor rendelkezésére áll.



Az IDA „telematikai piramisa”

A célokat valóra váltó stratégiával szemben az együttes működés, az interoperabilitás lehetőségének biztosítását, a piac- és szolgáltatásközpontúság követelményét fogalmazta meg. Az interoperabilitás által nyújtott előnyök nem csak lehetőséget, de olyan kötelezettséget is jelentenek, melyet a programokban részt vevőknek feltétlen szem előtt kell tartaniuk: a „telematikai piramis” minden szintjén, minden hálózatnak össze kell tudni kapcsolódnia, - a papír- és számítógépes alapú ügyintézés között is - átjárható szolgáltatásokat kell biztosítania.

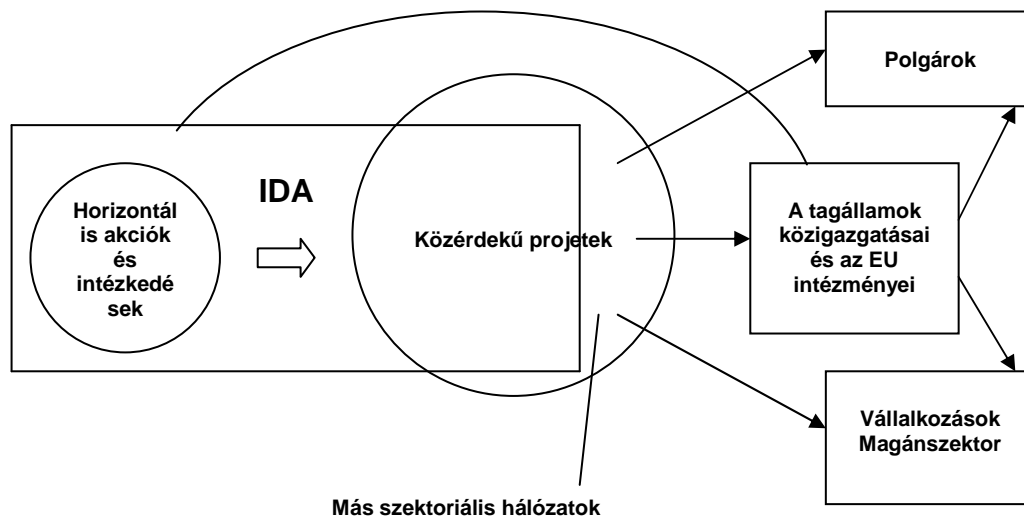
Az előterjesztés nyomán 1999. július 12-én két döntés született: az Európai Parlament és a Tanács az adatok a közigazgatási szervek közötti elektronikus úton való cseréjét biztosító transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutató elvekről. Az egyik a közérdekű projektek azonosításáról szóló 1719/1999/EK számú Határozat¹¹⁴, valamint az Európai Parlament és a

¹¹² IDA Common Proposal, pp. 5-6.

¹¹³ IDA Common Proposal, pp. 11-12.

¹¹⁴ Decision No 1719/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on a series of guidelines, including the identification of projects of common interests, for trans-European networks for the

Tanács az adatok a közigazgatási szervek közötti elektronikus úton való cseréjét biztosító transzeurópai hálózatok együttes működéséhez szükséges, valamint az e hálózatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó cselekményekről és intézkedésekről szóló 1720/1999/EK számú Határozata¹¹⁵. Az e dokumentumokban rögzített alapvető követelményeknek (és azok mellékleteiben meghatározott funkcionális igényeknek) megfelelően az egyes fő területek (programmenedzsment, a bevált gyakorlatok elterjesztése, üzleti alkalmazások, technológiai megoldások egységesítése) vonatkozásában horizontális akciók és intézkedések (*Horizontal Actions and Measures, HAMs*) és közérdekű projektek (*Projects of Common Interest, PCIs*) sora vette kezdetét. Ezekre - 2004. december 31-ig bezárólag - a Közösség közel 150 millió eurót fordított.



Az IDA programja, használói és kedvezményezettjei

Előbbiek közül fontosságukat tekintve mindeképpen kiemelkedőnek tekinthetők az ún. generikus, alapvető szolgáltatásokat (pl. az európai közigazgatási szervek számára az összekapcsolódás lehetőségét nyújtó TESTA, a közös virtuális munkateret, ügyiratkezelést biztonságos feltételek mellett biztosító CIRCA, az IDA programjaiban résztvevők elektronikus azonosítását nyújtó PKICUG, valamint technológiai egységesítést szolgáló hálózati irányelvek, az AG¹¹⁶) elérhetővé tevő kezdeményezések. A közcélú projekteket és horizontális intézkedéseket a további – nem az IDA körébe tartozó – szektorális hálózatokra vonatkozó kezdeményezések egészítik ki: valamennyi projekttel szemben megfogalmazott közös igény az együttműködés, a költséghatékonyság, a kompatibilitás biztosítása. A projektek operatív összehangolását egy részről a Bizottság Vállalkozási Főigazgatóságán belül működő IDA egység, más részről egy, a tagállamok által delegált képviselőkből álló Közigazgatások Közti Telematikai Bizottság (*Telematics between Administrations Committee, TAC*) végezte.

Az eEurope 2005 akcióterv meghirdetése, valamint az új tagállamok csatlakozása szükségszerűen érintette az IDA második fázisának célkitűzéseit, s egyes konkrét programjait

electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA) (*Megjelent: Official Journal L 203 of 3.8.1999, pp. 1-8*).

¹¹⁵ Decision No 1720/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 adopting a series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA) (*Megjelent: Official Journal L 203 of 3.8.1999, pp. 9-13*).

¹¹⁶ Vö.: The IDA Catalogue of Generic Services, European Communities, Brussels, 2002.

is: 2002. októberében a Parlament és a Tanács ezeknek az igényeknek megfelelően módosította két korábbi határozatát¹¹⁷. Az IDA II programjaiba beépítésre került

- az interoperabilitás (a közigazgatási back-office folyamatok irányelvi szintű egységesítése, amely az adatbevitel, -feldolgozás és -továbbítás minden fázisára nézve egységes megoldásokat javasol),
- az interaktív közszolgáltatások (olyan hozzáférési pontok kialakítása, melyen keresztül a közszolgáltatások teljes skálája minden nyelven elérhető),
- az elektronikus közbeszerzés és
- hálózati biztonság (a biztonságos kommunikációhoz szükséges platformok kialakítása).

A 2002-es módosítások lehetővé tették, hogy Málta és Ciprus teljes jogúan csatlakozzék az IDA kezdeményezéseihez, a csatlakozásra váró többi ország pedig – miközben felkészítésük már megkezdődik a bekapcsolódásra¹¹⁸ – saját költségén igénybe vehesse az alapszolgáltatásokat. Az IDA 2003-as munkaprogramjai már ezeknek a követelményeknek figyelembevételével kerültek kialakításra, mely úgy a HAM-ok, mint a PCI-k tekintetében néhány fontos változást eredményezett¹¹⁹.

II.5 IDABC: továbblépés egy összeurópai elektronikus kormányzati rendszer megvalósítása felé

A 2003. július 7-8-án az olaszországi Como-ban megrendezésre került második európai elektronikus kormányzati konferencia harminc – az EU, EEA, az EFTA tagállamait, s a csatlakozó, illetve 2004-től taggá váló országokat képviselő – résztvevője a tanácskozás zárónapján közös miniszteri nyilatkozatot fogadott el¹²⁰, s felkérték a soros elnökség feladatát ellátó, s a konferenciát rendező Olaszországot, hogy a dokumentumot a Távközlési Tanács következő ülésén formálisan is terjessze elő.

A nyilatkozat szerint az eGovernment – az elektronikus kormányzati alkalmazások nyújtotta lehetőségek, a közigazgatási munka eredményességét és hatékonyságának növelését lehetővé tevő előnyöknek köszönhetően – a teljes európai közszektor modernizációjának hajtómotorjává vált. Az új technológiai lehetőségek és on-line alkalmazások kormányzati célú felhasználásai a belső piac alapját jelentő négy alapvető szabadságjog kiteljesedését jelentik: a közigazgatásban jelentős forrásokat szabadítanak fel, lehetővé teszik az adófizetők pénzének hatékonyabb felhasználását, az európai polgárok számára a közügyekben, a

¹¹⁷ Decision No 2045/2002/EC of The European Parliament and of the Council amending Decision No 1720/1999/EC on adopting a series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA) (*Megjelent: Official Journal, L 316 of 20.11.2002, pp. 1-3*) ill. Decision No 2046/2002/EC of The European Parliament and of the Council amending Decision No 1720/1999/EC on series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA) (*Megjelent: Official Journal, L 316 of 20.11.2002, pp. 4-6*).

¹¹⁸ Vö.: *Acceding Countries prepare to participate in the IDA Programme*, in.: IDA Report, Issue 18., June 2003, p. 10.

¹¹⁹ Az első körben a programok teljes szerkezeti rendje megváltozott (négy fő fejezete: Programme Management, Spread of Good Practice, Business Applications, and Technology Solutions), a második körben pedig 12 új, az EU politikai ütemterveihez igazodó program került elindításra.

¹²⁰ Lsd. European eGovernment Conference 2003 - Ministerial Declaration, Como 7-8 July, 2003, ill. a RAPID sajtóközleményét: *Commission welcomes determination expressed by 30 Ministers to accelerate eGovernment*, Brussels, 8 July 2003, IP/03/959.

politikaformálásban és a döntéshozatali folyamatokban való részvétel és beleszólás új formáit biztosítják.

Az aláíró miniszterek hangsúlyozták az elektronikus kormányzati szolgáltatások minden polgár számára való megnyitásának és hozzáférhetővé tételének fontosságát, melyhez minden alkalmas platformot, technikai eszközt fel lehet, és fel is kell használni. A legfontosabb feladatok egyike most az, hogy az ismert és elfogadott célkitűzések konkrét cselekvési programok, akciók révén megvalósításra is kerüljenek: ennek során az összeurópai elektronikus kormányzati szolgáltatások rendszerének megteremtése, a szolgáltatások színvonalának javítása, a bizalom, biztonságosság és a magánszféra védelmének garantálása, a közigazgatási rendszerek közötti interoperabilitás megteremtése és a közvagyon leghatékonyabb felhasználása szempontjai bírnak elsőbbséggel.

Az eGovernment révén jelentkező előnyöknek nem csak a nemzeti közigazgatásokban, az állam és a polgárok, vállalkozások kapcsolatában kell jelentkezniük, hanem összeurópai, uniós szinten is. A miniszterek felhívták a tagállamokat és a Bizottságot, hogy állítsák össze azoknak az elektronikus kormányzati szolgáltatásoknak jegyzékét, melyek kölcsönös elérhetőségét, azonos elveken, alkalmazásokon nyugvó – a kulturális és jogi eltérésekre is tekintettel lévő módon történő – együttes működtetését kívánatosnak tartják. Kedvezően értékelték azt az előrehaladást is, mely a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködéssel zajló kutatásoknak köszönhetően úgy a személyek azonosítása, mint az elektronikus kormányzati szolgáltatások révén gyűjtött és feldolgozott információ biztonságát és adatvédelmét a határokon átnyúló kapcsolatokban is meg tudja valósítani.

Ennek érdekében is szükséges, hogy a kedvező e-kormányzati tapasztalatok, „legjobb gyakorlatok” kicserélése folytatódjon. Az egyes európai elektronikus kormányzati programokkal szemben a miniszterek legáltalánosabb követelményként a koherenciát állították, s azt, hogy azok egyaránt szolgálják az **eEurope 2005** akcióterv céljait, s a lisszaboni stratégiában körvonalazott tudásalapú gazdaság megvalósulását. Ugyancsak minden, az Európai Unióhoz, az Európai Szabadkereskedelmi Társuláshoz, az Európai Gazdasági Térséghez tartozó – s a 2004-ben EU-tagdá váló – ország elektronikus kormányzati politikája szempontjából jelentkező, általános követelmény, hogy az elektronikus közigazgatási rendszerek egyes szintjei egymással együttesen működtethető módon kerüljenek kialakításra. Ennek megfelelően vállalták a miniszterek, hogy saját kormányzataikat a különböző szinteken zajló kormányzati, közigazgatási munka jobb összehangolása érdekében „bátorítani fogják a rendszerek és folyamatok nyílt szabványok figyelembe vételével történő újragondolását”.

E tanácskozás résztvevői már megismerhették a Bizottság az összeurópai elektronikus kormányzati szolgáltatások rendszerének megvalósítására irányuló, hivatalosan csak másnap nyilvánosságra hozott javaslatát¹²¹. A Bizottság szándéka szerint az eredetileg a közigazgatási szervek közötti adatcserét támogató (ám e kereteket rég kinőtt) **IDA**-program helyébe lépő, de annak eredményeit tovább vivő **IDABC** (*Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens*) már elnevezésében új megközelítést, célokat és elkötelezettséget tükröz: a közigazgatási szervek, az üzleti szféra szereplői és a polgárok részére egyaránt hozzáférhető, együttes működésre alkalmas elektronikus kormányzati szolgáltatások feltételrendszerének kialakítását kívánja elősegíteni egész Európára kiterjedően.

A bizottsági javaslat közzétételéről szóló sajtóközlemény ERKKI LIKANEN, a Bizottság a vállalkozásokért és az információs társadalomért felelős biztosának szavait idézte: „Az elektronikus kormányzat minden – helyi, regionális, nemzeti – szinten forradalmasítani fogja az igazgatási szervek az üzleti szféra szereplőivel és a polgárokkal való interaktív

¹²¹ Commission proposes new programme on pan-European eGovernment services for Administrations, Business and Citizens, Brussels, 9 July 2003, IP/03/973.

kapcsolattartását. Az Európai Uniónak támogatnia kell ezt a fejlődést, biztosítva, hogy az elektronikus kormányzati szolgáltatások nyújtása összeurópai szinten valósuljon meg. A Bizottság mai döntése jó példaként szolgál arra, hogy a Como-ban elfogadott miniszteri nyilatkozatban foglaltakat – melyben a résztvevők ismételten megerősítették elkötelezettségüket az eGovernment-megoldások bevezetésére – milyen konkrét lépések követhetnek.”

Az új program háttérét annak felismerése képezte, hogy az egyes államok által a polgáraiknak és a vállalkozásoknak kínált elektronikus kormányzati, közigazgatási szolgáltatásokat – melyek úgy minőséget, mint az igénybe vehető lehetőségek számát tekintve egyre meredekebben javuló tendenciát mutatnak – hozzáférhetőségét immár nem elégséges nemzeti szinten biztosítani: az összekapcsolásukból, kölcsönös hozzáférhetőségük lehetővé tételéből adódó előnyöket más tagállamok polgárai és vállalkozásai számára is meg kell nyitni. Mindez találkozik az **eEurope 2005** akcióterv alapvető irányvonalával, mely az elektronikus kormányzati lehetőségek együttműködésén alapuló európai hálózatát egy részről a belső piac menedzselésének és a határokon átnyúló gazdasági kapcsolatok erősítésének eszközeként, más részről a közösségi döntéshozatali folyamatok támogatásának, s a vállalkozások és a polgárok a - bővítés utáni - Európai Unió felépítésében való aktív részvételét biztosítani tudó lehetőségeként jelöli meg.

A 2005. január 1-el indult IDABC már jóval szélesebb spektrumú e-kormányzati megközelítést jelent, amely átfogja a korábbi IDA Program céljait és célul tűzi ki a vállalkozások és állampolgárok által igénybe vehető páneurópai e-kormányzati szolgáltatások elérhetővé tételét. Ily módon az új program a közigazgatási szervezetek páneurópai együttműködésével járó előnyöket az állampolgárokra és vállalkozásokra is ki kívánja terjeszteni.

Az e-kormányzat szerepe Európa jövőjében c. Tájékoztató¹²² a - legnagyobb részt az IDA, majd az IDABC keretében megvalósuló - pán-európai elektronikus kormányzati szolgáltatások a belső piac megerősítésének fontos biztosítékát jelentik, ugyanakkor elősegítik az Unió polgárainak valamennyi tagállamra kiterjedő, hatékonyabb jogérvényesítési lehetőségét is. A – nem is távoli – cél az összeurópai „egyablakos ügyintézés” (*single face*) elérhetővé tétele, mely lényegében bármely tagállamból bármely közigazgatási-igazságügyi szolgáltatáshoz hozzáférést tud biztosítani. A már működő, s a még kialakításra váró páneurópai szolgáltatások működőképességének egyik lényeges biztosítéka, hogy azok magas szinten összehangolásra, az egyes tagállamok által nyújtott szolgáltatások más tagállamokból való elérhetőségét, használatát gátló akadályok pedig elbontásra kerüljenek. Az elektronikus kormányzati szolgáltatásokat – tekintet nélkül arra, hogy azokat helyi, regionális, nemzeti, vagy az EU intézményei vagy ügynökségei nyújtják – úgy kell kialakítani, hogy azok más tagállamok számára nyitottak, problémamentesen használhatók legyenek. Ezen elvek a gyakorlatba történő átültetésének jó példája a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv, mely kifejezetten nagy hangsúlyt fektetett az e-kormányzati infrastruktúra és a vállalkozások mobilitása közötti kölcsönhatásra¹²³. Azóta lényeges, elvi követelményként érvényesül, hogy a közigazgatások közötti fokozott információcsere révén az EU-politikák egyéb területeit is támogatni kell: e politikák célkitűzései (akár az igazságügy és belügy, akár a külkapcsolatok és biztonságpolitika területén) nem érhetők ugyanis el az információs technológiák által támogatott közigazgatási rendszerek közötti szoros együttműködés nélkül.

A Bizottság a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, az Európai Gazdasági és Szociális

¹²² The Role of eGovernment for Europe's Future, különösen 3., 4.2.5., illetőleg az interoperabilitás-probléma vonatkozásában: 4.2.6.

¹²³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the Internal Market, COM (2004) 2 final, Brussels, 5.3.2004.

Bizottsághoz 2004 februárjában intézett, az eEurope 2005 akcióterv végrehajtásának „félidei” áttekintéséről szóló Tájékoztatása¹²⁴ (elismerve az eredeti menetrendhez képest már érzékelhető lemaradásokat is) szerint az e-kormányzatot érintő kérdések körében az akcióterv végrehajtásának még hátra lévő szakaszában – az alapvető célkitűzések változatlanul hagyása mellett – sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani az interoperabilitás¹²⁵, a szabványosítás kérdéseire és erősíteni kell a pán-európai dimenziót. Az interoperabilitás követelménye nem csak az egyes tagállamok rendszereinek összekapcsolása, együttes működtetésének biztosítása vonatkozásában jelenik meg, hanem – az első követelmény teljesülésének fontos biztosítékeként – a nemzeti közigazgatások által már megvalósított, vagy a jövőben létrehozásra kerülő e-kormányzati rendszerek vonatkozásában is.

Összeurópai szinten ezt kívánta elősegíteni a 2004-től indult Európai Interoperabilitási Keretprogram (*The European Interoperability Framework*, EIF), mely a szervezetek közötti információ-technológiai együttműködés konszenzuson alapuló szabványainak és irányelveit alakítja ki¹²⁶. Az új tagállamok számára különösen ajánlotta a többi tagállamban már bevált „legjobb gyakorlatok” megismerését, felhasználását. Az információ-technológia szektorát a Bizottság a lisszaboni célok valóra váltásának szempontjából továbbra is kulcsfontosságúnak tartotta, s ebben az összefüggésben a politikák folytatásának igényét határozta meg¹²⁷ a 2005-öt követő időszakra is. A Tájékoztatás az interoperabilitás kérdéskörét általában, az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások vonatkozásában pedig különösen kritikus problémakörként határozta meg.

2004. november 26 és 2005. január 17 között a Bizottság nyilvános konzultáció keretében vizsgálta meg az eEurope 2005-öt követő folytatásával szembeni igényeket, s ennek eredményeit¹²⁸ Jelentésben foglalta össze. Az anyag az e-kormányzat, elektronikus ügyintézés körében – egy sok szempontból még rendezetlen európai jogi és szabványosítási környezetben – a nemzeti kormányoktól további erőfeszítések, újabb beruházások igényét fogalmazta meg.

A Bizottság 2005. februárjában kelt Tájékoztatása¹²⁹, valamint a 2005. március 22-23-án tartott Tanácsülés iránymutató döntései és a döntések végrehajtását segítő

¹²⁴ eEurope 2005 Mid-term Review, COM(2004) 108 final, 18.2.2004.

¹²⁵ Lsd. IDABC-EIF: European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services, version 1.0, Office for Official Publications for the European Communities, Brussels, 2004. Az IDA-program eme munkadokumentumát az érintettek felek széleskörűen felülvizsgálták és megvitatták, azonban nem vált a hivatalos európai bizottsági politika részévé.

¹²⁶ A nemzeti rendszerekkel kapcsolatos általános ajánlások támogatják a nyílt szabványok használatát, a már meglévő szabványokat általánosabb összefüggésekben történő felhasználását, a bevált szabványok más területeken való újrahasznosítását, a rendelkezésre álló technológia legjobb felhasználásával – a fokozott felhasználó-központúság követelményére is tekintettel az adminisztratív folyamatok újraszervezését, az adminisztratív folyamatok technológia-függetlenségét. Követelményeket állítottak fel a nemzeti e-kormányzat-kezdemenyezések koordinálása és menedzselése terén, általános igényként fogalmazzák meg, hogy a nemzeti megoldások tartsanak lépést a szélesebb értelemben vett közösségi fejlődés eredményeivel, törekedjenek a gyűjtött adatok mennyiségének csökkentésére a pontosan meghatározott adatszótárak és adatszerkezetek alkalmazásával, az információbiztonság követelményeinek teljesítése mellett a széles körű hozzáférés (felhasználóbarát kezelőfelületek, hátrányos helyzetűek segítése, idegen nyelvű támogatás stb.) biztosítására. E dokumentum (a továbbiakban: EIK) ugyan igen széles körben tekinti át az együttműködésből adódó – elsősorban technológiai – követelményeket, ám jogi értelemben semmiféle kötőerővel nem rendelkezik: a benne foglalt ajánlások, javaslatok valóra váltása csak a tagállamok – nehezen alakuló – konszenzusa alapján történhet meg.

¹²⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Challenges for the European Information Society Beyond 2005, COM(2004) 757 final, Brussels, 19. 11. 2004.

¹²⁸ eEurope 2005: Public Consultation on the new Information Society Strategy Beyond 2005, 26 November-17 January 2005.

¹²⁹ Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy – Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen, COM(2005) 24 final, Brussels, 2.2.2005.

munkanyagok¹³⁰ olyan, összetett cselekvési terv megvalósításának igényét fogalmazták meg, melyben a belső piaci kapcsolatok elmélyítése, az európai tudásgazdaság kiépítése, az információtechnológia a gazdasági élet szolgálatába állítása továbbra is kulcsszerepet játszik. Ehhez azonban egy működőképesebb, a tagállamokat is nagyobb erőfeszítésekre sarkalló eszköztár megteremtését javasolták: ennek részét képezte az Európa információs társadalmi jövőképre vonatkozó, megújult stratégia is¹³¹.

II.6 Az i2010: a politikák komplex kezelését célzó, új stratégiai megközelítés

Az eEurope-kezdemenyezést felváltó megközelítés középpontjában annak felismerése áll, hogy az elmúlt években az infokommunikációs technológiák fejlődése felgyorsult, s elérte azt a küszöböt, amely felett az információs társadalom és a média területén már erőteljes növekedésről beszélhetünk, s ahol a szolgáltatások, hálózatok és eszközök digitális konvergenciája a mindennapok valóságává válik.

A digitális konvergencia azonban politikai konvergenciát is szükségessé tesz: az Uniónak késznek kell lennie arra, hogy a szabályozási kereteket a kialakulófélben lévő digitális gazdaság igényei szerint alakítsa. Mindezekre tekintettel a Bizottság az i2010 formájában új, átfogó politikai irányvonalat lefektető stratégiai keretrendszert javasolt, mely az információs társadalomra és az audiovizuális médiára irányuló politikák egységes kezelését célozta. E politikák terén az i2010 három prioritást ragadott meg:

- az egységes európai információs tér kialakítását,
- az IKT-kutatásokba történő befektetések és az innováció megerősítését,
- s a befogadó európai információs társadalom elérését,

mely oly módon teremt alapot a növekedés és a foglalkoztatás számára, hogy közben kielégíti a fenntartható fejlődés követelményeit és előnyben részesíti a jobb közszolgáltatásokat és az életminőséget.

Az i2010 bevezette „az egységes európai információs tér” fogalmát, s célul tűzte ki annak megvalósítását. A egységes európai információs tér az infokommunikációs technológiák igénybe vételével nyújtott szolgáltatások és az abban rejlő gazdasági lehetőségek össz-európai teljessége, melynek formálásában a következetes szabályrendszernek és a technikai interoperabilitást biztosító eszközöknek egyaránt kiemelt szerepe van. Kialakítása során négy, a digitális konvergenciából fakadó fő kihívást kell megválaszolni:

- a sebesség,
- a gazdag tartalom és
- a biztonság mellett az i2010 ezek között említi
- az interoperabilitást is.

Ez utóbbi téren a Bizottság leszögezte: „minden rendelkezésre álló eszközt” (a kutatást, a nyitott szabványok kidolgozásának elősegítését, az érdekeltek párbeszédének támogatását és szükség szerint kötelező érvényű eszközöket is) latba kíván vetni annak érdekében, hogy ösztönözze az „egymással kommunikáló” technológiákat.

Az i2010 egyik kiemelt területe a jobb, költséghatékonyabb és hozzáférhetőbb közszolgáltatások biztosítása. A Közlemény szerint a közszolgáltatások jelentős szerepet játszanak Európa gazdaságában (a közbeszerzés pl. a GDP 16 %-nak felel meg): nagy kihívás, hogy ezek a szolgáltatások jobbak, hozzáférhetőbbek és költséghatékonyabbak

¹³⁰ Commission Staff Working Paper: Working Together for Growth and Jobs – Next Steps in Implementing the Revised Lisbon Strategy, SEC (2005) 622/2, Brussels, 29. 4. 2005.

¹³¹ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz: „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért”, COM/2005/ 229 végleges, Brüsszel, 1.6.2005.

legyenek. A Közlemény azt is elismerte, hogy az IKT-alapú elektronikus közszolgáltatások terén a hatékonyabb európai IKT-alapú közszolgáltatások szempontjából számos kihívás továbbra is megválaszolásra vár: műszaki szempontból szükség van közös illesztőfelületekre, a rendszerek közötti hordozhatóságra és hitelesítési rendszerekre. A szükséges szerkezeti változások között új gyakorlati eljárások, új képességek és megváltozott szabályok egyaránt szerepelnek: e kérdésköröket a Bizottság álláspontja szerint leghatékonyabban integrált módon (olyan kezdeményezéseken keresztül, mint az e-Health¹³² és az e-Procurement¹³³ cselekvési terv) lehet kezelni. Ennek megfelelően a Bizottság jelezte: javaslatot készít a kormányzást érintő e-Government cselekvési tervre s az IKT-alapú stratégiai iránymutatásra is.

2006. áprilisában e célkitűzésekkel összhangban – s a széles körű szakmai előkészítő munka eredményeként a 2005. novemberében közzétett munkaanyagban¹³⁴ foglaltakkal nagyrészt egyezően – elfogadásra került az e-kormányzati cselekvési terv¹³⁵. Az „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért” elnevezésű kezdeményezés szerves részét képező *i2010 eGovernment* cselekvési terv a Bizottság szándéka szerint jelentős mértékben járul hozzá a lisszaboni stratégiához és más közösségi szakpolitikákhoz. Középpontjában öt, az elektronikus kormányzattal összefüggő fő célkitűzés

- a lemaradtak felzárkóztatása,
- az eredményesség és a hatékonyság elérése,
- nagy hatóerejű alapszolgáltatások megteremtése,
- a legfontosabb összetevők rendszerbe állítása,
- a részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése) állt

E célkitűzések mindegyikéhez 2010-ig elérendő, konkrét célok társultak.

A *lemaradtak felzárkóztatása*, mint stratégiai cél a tagállamok azon elkötelezettségére vezethető vissza, hogy az elektronikus kormányzatra vonatkozó, a társadalmi integrációt szem előtt tartó célkitűzések megvalósításával annak biztosítására törekedjenek, hogy 2010-re minden polgár – beleértve a társadalmilag hátrányos helyzetű csoportokat is – az elektronikus kormányzat fontos haszonélvezője lehessen, és hogy az európai közigazgatás a polgárok számára könnyebben hozzáférhető és sokkal megbízhatóbb információkat és szolgáltatásokat közvetítsen az IKT innovatív használatán keresztül, ezzel jobban tudatosítva az elektronikus kormányzat előnyeit és növelve a felhasználók ismereteit és támogatását¹³⁶. A Bizottság az elektronikus hozzáférhetőségről szóló közleménnyel és az i2010 társadalmi integrációt támogató részének keretében 2008-ban kidolgozott, az elektronikus társadalmi integrációra vonatkozó menetrenddel összhangban kívánta támogatni a tagállamok erőfeszítéseit e célkitűzések elérésében. Az Európai Bizottság – nyílt partnerségi kapcsolatban a

¹³² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: e-Health - making healthcare better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area, COM (2004) 356 final, Brussels, 30.4.2004.

¹³³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public Procurement, Brussels, 13.12.2004

¹³⁴ European Commission Information Society and Media Directorate General: Signposts Towards eGovernment 2010, November 2005.

¹³⁵ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára, Brüsszel, 25.04.2006, COM(2006) 173 végleges.

¹³⁶ A háttérhez lsd.: Inclusive eGovernment ad hoc group and European Commission DG Information Society and Media eGovernment Unit: A roadmap for Inclusive eGovernment: towards making all citizens, and especially disadvantaged groups major beneficiaries of eGovernment, 27 November 2006, Options for administrative actions towards the i2010 inclusive eGovernment goal, Final findings of the inclusive eGovernment ad hoc group, 27 November 2006 ill. Analysis of European target groups related to inclusive eGovernment, A report prepared by Jeremy Millard, Danish Technological Institute, Policy and Business Analysis, 27 November 2006.

tagállamokkal, a magánszférával és a civil társadalommal, illetve egyeztetve az Európai Közigazgatási Hálózattal (EPAN) – az Akcióterv szerinti menetrendben 2008-ra tervezte, hogy műszaki előírásokat ad ki a többplatformos szolgáltatásnyújtás stratégiáira, amelyek lehetővé teszik, hogy az elektronikus kormányzat igénybevevői a szolgáltatásokat különböző csatornákon, így digitális televízió, mobil- és vezetékes telefonon, illetve egyéb interaktív eszközökön keresztül is igénybe vehessék.

A tagállamok azt várják az elektronikus kormányzattól, hogy 2010-re növelje a felhasználók közszolgáltatásokkal való elégedettségét, és jelentős mértékben könnyítsen a vállalkozások és a polgárok adminisztrációs terheire. Az IKT innovatív használatával a közszférának 2010-re jelentős hatékonyságnövekedést és jobb átláthatóságot és elszámoltathatóságot is el kell érnie. Az eredményesség és hatékonyság növelése, mint stratégiai követelmény a *tárgyhoz tartozó információ nyújtása, a számszerűsítés, a teljesítményértékelés, a mérés, a hatás- és haszonösszehasonlítás valamint a tapasztalatok megosztása segítségével teljesül*: ezt előmozdítandó, 2006 és 2010 között a Bizottság az elektronikus kormányzathoz kapcsolódóan továbbra is szorgalmazza az erőforrások, a bevált gyakorlati megoldások és a tapasztalatok megosztását¹³⁷.

Az elektronikus kormányzatra vonatkozó menetrend közszolgáltatások százainak modernizálásával halad előre: bár a legtöbbjük helyi, regionális vagy nemzeti szintű, számos határon átívelő szolgáltatás jelentős könnyítést jelent a polgárok, a vállalkozások és a közigazgatási szervek számára, egyúttal pedig az európai elektronikus kormányzat zászlóvivője lehet. Ezen túlmenően az olyan fontos összetevők iránti alapvető igény megteremtését is szolgálják, mint az elektronikus azonosítás és az interoperabilitás – a cselekvési terv két célkitűzése tehát kölcsönösen erősíti egymást. Az *élenjáró, nagy hatóerejű (alap)szolgáltatások* (mint az elektronikus közbeszerzés) kivitelezésében nemcsak a szolgáltatások elektronikus elérhetőségét kell szem előtt tartani, hanem azt is, hogy a széles körű igénybevétel mérhető hatásban nyilvánuljon meg. A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a közigazgatásban a jogszabályok szabta keretek között Európa-szerte megteremtik annak lehetőségét, hogy valamennyi közbeszerzés elektronikusan legyen megvalósítható, továbbá biztosítják, hogy 2010-re az EK-küszöb feletti közbeszerzések legalább 50%-a elektronikus úton valósuljon meg¹³⁸. Ez elsősorban az elektronikus közbeszerzésre vonatkozóan a tagállamokkal 2004-ben közösen elfogadott cselekvési terv támogatását jelenti, melynek keretei között elő kell azt is segíteni, hogy a tagállamok felgyorsítsák a határon átívelő megoldásokra irányuló fejlesztéseiket. 2010-ig a Bizottság az elektronikus kormányzat területén további, nagy hatású szolgáltatásokról is megállapodik a tagállamokkal.

Az Akcióterv szerint a jelentős mértékű haladás érdekében bizonyos fontos összetevőket – különösen a nagy hatású szolgáltatások hatékonysága érdekében – mielőbb rendszerbe kell állítani. Ezek közül kritikus fontosságú a *közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, az elektronikus okmányhitelesítést és az elektronikus archiválást egyaránt támogató, interoperabilis elektronikus személyazonosság-kezelés (eIDM) megvalósítása*. A tervek szerint 2010-re az európai polgárok és vállalkozások a közszolgáltatások igénybevételekor a személyazonosságuk igazolása során helyi, regionális vagy nemzeti szinten kibocsátott, az adatvédelmi szabályoknak megfelelő biztonságos és kényelmes

¹³⁷ Lsd.: Efficiency and Effectiveness – eGovernment Key activities 2007-2010, 8 December, 2006., ill. Joe Cullen-Kari Hadjivassiliou-Kerstin Junge: Status of eInclusion measurement, analysis and approaches for improvement, Topic Report 4, Recommendations for future action, Final Report, Tavistock Institute, February 2007., Joe Cullen-Kari Hadjivassiliou-Kerstin Junge- Thomas Fischer: Status of e-Inclusion measurement, analysis and approaches for improvement e-Inclusion Handbook, Version 2, Tavistock Institute, February 2007.

¹³⁸ Lsd. High Impact Services eGovernment ad hoc group and European Commission DG Information Society and Media eGovernment Unit: A roadmap for public eProcurement for the Implementation of the eGovernment Action Plan in support of the eProcurement Action Plan, 2006.

elektronikus eszközök előnyeit élvezhetik akár a saját országukban, akár egy másik tagállamban. Ennek jelentőségeit a tagállamok felismerték, a Bizottság pedig a különböző eIDM-rendszerek interoperabilitására vonatkozóan pragmatikus megközelítést kíván javasolni, mely a különböző nemzeti megközelítéseket és megoldásokat úgy tartja tiszteletben, hogy azok ne akadályozzák a határokon átívelő közszolgáltatások használatát¹³⁹.

A jobb döntéshozatal és a polgárok a demokratikus döntéshozatal minden fázisába történő szélesebb körű bevonása –döntő fontosságú az európai társadalom kohéziójára nézve. Az Európai Bizottság az Akciótervben feladatául tűzte, hogy elősegítse az európai szintű együttműködést az „elektronikus részvételen” keresztül, jobbjítsa a folyamatok megértését, felgyorsítsa a világból érkező és újrafelhasználható megoldások alkalmazásával lehetségessé váló gyorsabb haladást, továbbá az infokommunikációs technológiákon keresztül támogassa az európai intézmények átláthatóságát és a polgárok részvételét.

A cselekvési terv végrehajtása jelentős mértékben a tagállamokkal és más érdekelttel való együttműködésre épül. Az EU szintjén a cselekvési tervet olyan programok segítik elő, mint a Modinis, az eTEN, az IST, az IDABC és a – 2007-ben elindult - CIP (The Competitiveness and Innovation Framework Programme, versenyképességi és innovációs keretprogram). A Bizottság a tagállamokkal való együttműködésre és az érdekelttel folytatott intenzív egyeztetésre építve stratégiai szempontból figyelemmel kíséri a fejleményeket, menetrendeket dolgoz ki, és követi az európai eGovernment cselekvési terv megvalósulását.

Mint a Következtetések rámutatnak, a cselekvési terv kijelöli az európai elektronikus kormányzat előtt álló utat, a 2006 és 2010 közötti időszakra meghatározza az EK programjainak, kezdeményezéseinek és politikateremtésének fókuszpontjait. Az Akcióterv a menetrendeken és az elsőbbséget élvező területek stratégiai szempontú figyelemmel kísérésén keresztül gyakorlati síkon is megszabja a követendő irányt: sikeres végrehajtása azonban az összes érintett fél együttműködésén múlik.

Az elért eredmények átfogó és kritikus értékelése, a politikai prioritások új irányai és a cselekvési terv esetleges későbbi kiigazítása, szem előtt tartva az eredmények vizsgálatát és az újrafelhasználható megoldások előmozdítását, az i2010 éves jelentésében és két évente a miniszteri konferenciákon került s kerül napirendre¹⁴⁰. Az akcióterv félidei értékelésére 2008-ban került sor¹⁴¹.

A Bizottság 2006. március 15.-én a Bizottság határozatot¹⁴² hozott az i2010-stratégia végrehajtására és fejlesztésére vonatkozóan az Európai Bizottság számára tanácsot adó magas szintű szakértő csoport felállításáról: ennek feladata (egyebek mellett) az éves jelentések előkészítése, a politika végrehajtásának előzetes értékelése is. A szakértő csoport ezen túlmenően fórumot biztosít a tagállamok számára, biztosítja a nemzeti lisszaboni stratégiák végrehajtásával összefüggő tapasztalatcserét. Az eInclusion, eHealth és eGovernment kérdéseinek specifikus vizsgálata szakértői csoportok keretében történik.

Az eGovernment cselekvési tervvel elérni kívánt egyik leglényegesebb cél annak biztosítása volt, hogy a nemzeti szinten kiépített elektronikus kormányzat a széttöredezett

¹³⁹ Lsd. European Commission Information Society and Media Directorate-General eGovernment Unit: A Roadmap for a pan-European eIDM Framework by 2010, v1.0, ill. A roadmap for eID for the Implementation of the eGovernment Action Plan, 2006.

¹⁴⁰ Lsd. A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - i2010: első éves jelentés az európai információs társadalomról, COM/2006/0215 végleges, Brüsszel, 19.5.2006. ill. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - i2010 - 2007. évi éves jelentés az információs társadalomról, COM/2007/0146 végleges, Brüsszel, 30.3.2007.

¹⁴¹ COM(2008) 199 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing Europe's digital future i2010 Mid-Term Review

¹⁴² Lsd. a Bizottság 2006/215/EK sz. határozata, Hivatalos Lap L 080, 17/03/2006 o. 74-75.

vagy az interoperabilitás hiánya miatt ne eredményezzen új akadályokat az egységes piacon: ennek érdekében kívánta és kívánja megvalósítani az elektronikus kormányzat megtervezésében és kivitelezésében érdekelt összes uniós fél együttműködésének biztosítását is. A pán-európai e-kormányzati interoperabilitás-problémának 2006. februárjában a Bizottság külön Közleményt szentelt¹⁴³. A Közlemény abból indul ki, hogy napjainkra az e-kormányzat az európai uniós gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulási törekvések központi tényezőjévé vált: kialakítása, működtetése területén az európai közigazgatás minden szintjén előrelépés történt. A kezdeti lendület fenntartása mellett azonban több figyelmet kell szentelni az e-kormányzat határokon átnyúló dimenzióinak fejlesztésére is: ezen a területen az interoperabilitás még nagyobb kihívást jelent. A tagállamok közigazgatási rendszerei közötti szorosabb együttműködés, a közigazgatások közötti kommunikáció színvonalának emelése emelni fogja a polgárok és vállalkozások számára nyújtott szolgáltatások színvonalát, az EU-politikák végrehajtásának hatékonyságát, ugyanakkor a tagállamok és a Közösség számára olyan kihívást jelent, mely közös erőfeszítéseket, összehangolt cselekvést igényel. Mindehhez a Közlemény a prioritásokra és elsődleges fontosságú intézkedésekre vonatkozó javaslatokkal kívánt hozzájárulni.

Az elektronikus kormányzatra vonatkozó közösségi politikát formáló eszközök szabványokon, nyílt előírásokon és nyílt interfészen alapuló interoperabilitásának megvalósítása döntő fontosságú, minden területre kiterjedő feladattá vált. A tagállamok voltak (és természetesen maradtak) felelősek saját rendszereik interoperabilitásáért, de a közös EU-politikák és prioritások végrehajtása miatt szükséges, európai szintű interoperabilitás már európai szintű együttműködést és koordinációt kívánt. Mint ahogy arra fentebb már utaltunk, már az i2010 az interoperabilitást az egységes európai információs társág kialakításához szükséges négy fő feladat egyikeként említette, s az IKT-alapú közszolgáltatások elengedhetetlen feltételeként nevesítette: a követelmények árnyaltabb rendszerét pedig épp a páneurópai e-kormányzati szolgáltatások interoperabilitásáról szóló bizottsági Közlemény fektette le. Annak érdekében, hogy az e-kormányzati szolgáltatások a kormányzás minden szintjén hozzáférhetőek legyenek, ilyen követelménynek minősült, hogy a zökkenőmentes szolgáltatás érdekében biztosítani kell a helyi, a regionális, a nemzeti és az európai közigazgatási szintek között.

A tagállamok saját e-kormányzati programjaik és politikáik felállításában a tagállamok már sokat haladtak előre, a végrehajtás tekintetében pedig sokféle, különböző intézkedést hajtottak végre: ezt a Bizottság elismerően nyugtázta, ugyanakkor az eltérő alkotórészek és folyamatok integrációját elsődleges fontosságú feladatként jelölte meg. Egyre több internet-használó polgár várja el és igényli az információkhoz és szolgáltatásokhoz való hatékony és egyszerűsített elektronikus hozzáférést: a szereplők száma nő, a kapcsolatok összetettsége emelkedik. Mindezekre tekintettel következetes felépítést, közös politikákat és szabványokat kell létrehozni, törekedni kell az EU intézményei és a tagállamok közötti széles körű koordináció kialakítására¹⁴⁴.

A Közlemény – alapvetően az EIK terminológiáját használva az e-kormányzati szolgáltatások végrehajtása során az interoperabilitás három (szervezeti, szemantikai és technikai) területét nevesíti. Szervezeti interoperabilitás alatt az adott e-kormányzati szolgáltatás nyújtása során érintett szereplők és létrejövő szervezeti folyamatok egyeztetésének (meghatározásának) képességét, valamint a szereplők közötti kölcsönhatások szerkezetéről való megegyezést, az „üzleti folyamatok interfészek” meghatározását érti.

¹⁴³ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A páneurópai e-kormányzati szolgáltatások interoperabilitása, COM (2006) 45 végleges, Brüsszel, 13. 2. 2006 (a továbbiakban: Interoperabilitás-közlemény).

¹⁴⁴ Interoperabilitás-közlemény, I.2.

A technikai interoperabilitás az informatikai rendszerek és szoftverek összekapcsolása, nyílt interfészek, szabványok és protokollok meghatározása és használata megbízható, hatékony és eredményes információs rendszerek kiépítése céljából. Végezetül a szemantikai interoperabilitás annak biztosítéka, hogy a másokkal megosztott információ tartalma nemvész el a folyamat során, és hogy a közönség, az alkalmazók, az intézmények megkapják és meg is értik a velük megosztott információt.

A Közlemény hangsúlyozza: mindhárom területen szükség van koordinációs erőfeszítésekre, melynek érdekében a szubsidiaritás elvét tiszteletbe tartó európai irányítási rendszert kell bevezetni, alkalmazni, s szükség esetén a nemzeti jogszabályokat is módosítani kell¹⁴⁵.

II.7 Az e-kormányzati joganyag helye a közösségi politikákban

Az e-kormányzatot érintő közösségi joganyag (csakúgy, mint az elektronikus kereskedelmet érintő normák) sem gyakorlati, sem jogtudományi szempontból nem alkot elkülönült rendszert: tárgyalásához a szakirodalom is viszonylag kevés támpontot ad. A – szektoriális politikák alapján – rendszerezett másodlagos közösségi joganyagban sem alkot önálló alfejezetet.

Az EU információs társadalmi politikái négy nagy területét (távközlés, az infokommunikációs technológiák technológiai fejlődésének támogatása, az európai ipar versenyképességének fokozása, a szállítási, energetikai és távközlési szektorban transzeurópai hálózatok kialakítása) jogi alapját négy, közvetlenül az Európai Közösséget Alapító Szerződésre vissza vezethető komponens képezi. A távközlési politikák esetében ez a 95. cikk (a belső piaci létrehozását és működését segítő harmonizáció), a 81-82. cikkek versenyjogi, a 47 és 55. cikkek a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága terén, az infokommunikációs technológiák technológiai fejlődésének támogatása körében a 163-172. cikkek, az európai ipar versenyképességének fokozása körében a 157. cikk, a transzeurópai hálózatok vonatkozásában pedig a 154., 155 és 156. cikkek.

Az ide tartozó másodlagos joganyag igen szerteágazó, sok területet érint (távközlés, szerzői jog, elektronikus kereskedelem, fizetési rendszerek, szabványosítás stb.). Ugyancsak figyelembe kell venni azokat a normákat, melyek ugyan közvetlenül „információs társadalmi tartalmúnak” nem minősíthetők, de az infokommunikációs technológiák valamely területen való speciális alkalmazhatóságáról (információs társadalmi szolgáltatások, „elektronikus úton” való nyilatkozattétel vagy tájékoztatási kötelezettség teljesítésének megengedhetősége) rendelkeznek, s azokat, melyek – valamely, infokommunikációs szabályozási feladat összefüggésében – a közösségi vagy tagállami intézmények vonatkozásában állapítanak meg szervezeti-működési előírásokat. Mindez alapvetően három síkon (az EK és intézményei, az EK és a tagállamok kapcsolata, a tagállamok belső jogrendszere) jelentkezhet¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Interoperabilitás-közlemény, 2.2-2.3. A Közlemény kiemeli, hogy a múltban a nemzeti e-kormányzati programok végrehajtása (a folyamatok átszervezése és egyszerűsítése) során a múltban is jelentkeztek jogi problémák (ezeket legátfogóbban a Modinis-program égisze alatt kiadott, az e-kormányzat jogi és szervezeti korlátairól szóló tanulmány tekintette át) melyek páneurópai szinten várhatóan megsokszorozódnak majd.

¹⁴⁶ Jelen munka kereteit szétfeszítené a vonatkozó másodlagos közösségi jogi joganyag mégoly vázlatos áttekintése is: e feladat elvégzésére a szerző számos korábbi publikációjában azonban már vállalkozott.