

VÁGUJHELYI FERENC

ELNÖK

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS



A „kormányzati e-Papír” – azaz hogyan ne diszkrimináljuk az elektronikus kapcsolattartást?

Bevezetés

A közigazgatás több évszázada írásbeliséghez kötött. Társadalmunkban a nem szóbeli kapcsolattartás meghatározó eszköze legalább egy évtizede az internet. Ebből tökéletesebbek a kereskedelmi, banki, közüzemi és szórakoztatóipari szektor szereplői. Az innovatívak lehetőséget láttak benne, bátorították a használatát, a kényelmesebbek legalább alkalmazkodtak hozzá. Akik erre sem voltak képesek, jellemzően elvesztették ügyfeleiket és eltűntek. Ez az alkalmazkodás azonban szelektív volt: ott történt meg, ahol az adott cég érdekét szolgálta. Példaként gondoljunk bele, hogy hány olyan honlapot találunk, ahol egyetlen gombnyomással lemondhatunk egy fizetős szolgáltatást, ezzel szemben hány olyan oldal van, ahol egyetlen gombnyomással vásárolhatunk. Az előbbire igen nehéz példát találni, az utóbbi viszont a jogi aggályok ellenére igen gyakori (próbáljunk biztosítást lemondani interneten!). A közigazgatás sem jobb, sem rosszabb nem volt: saját érdekeit követve cselekedett. Az ügyintézéshez szükséges tájékoztatók viszonylag gyorsan megjelentek a weben, mert így talán kevesebb tájékoztatlan ügyféllel találkozhattak a mindennapokban. A „fényképként” letölthető, azaz számítógépen nem szerkeszthető űrlapok már lassabban jelentek meg. Ma már szinte hihetetlen, hogy volt olyan, amelyet pénzért lehetett megvásárolni; fénymásolt, vagy az internetről letöltött és kinyomtatott példányt pedig nem lehetett beadni, holott az üres űrlap fizikai megjelenése semmiféle hitelességi vagy későbbi gépi feldolgozást szolgáló tulajdonsággal nem rendelkezett. Ahhoz persze, hogy elektronikusán akár egyetlen bit információt beadhasson az ügyfél egy hivatalhoz, azonosításra van szükség. A world wide web megjelenését követően több, mint egy évtizedre volt szükség, hogy az első ilyen szolgáltatás – az Ügyfélkapu – elinduljon. Ezt követően egyetlen helyen tapasztaltuk az online kapcsolattartás robbanásszerű fejlődését, még hozzá ott, ahol az állam saját érdeke ezt leginkább megkívánta: az adóbevallásban. Na, nem arról volt szó, hogy a minden más esetben működő szoftver – a böngésző – segítségével ki lehetett tölteni az űrlapot, hanem arról, hogy először az ügyfél telepítette egy amerikai cég keretprogramját, arra az

adóhatóság programját, és mindezt követően már letölthette és kitölthette az adott űrlapot. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a hatóságnak csak abban az ügytípusban lehetett elektronikusán, egy irányban adatot átadni, amelyben az azt jónak látta. Bonyolultsága ellenére a rendszer érdemei elvitathatatlanok a magyar elektronikus közigazgatás történetében. Sajnos a fejlődés itt meg is torpant. Más ágazatok, új megoldások érdemben nem követték. Sőt, a folyamat szinte komikus irányt vett: a papír űrlapot korlátaival együtt szolgáiban másoló megoldások születtek. Példaként: táblázatos adatoknál A4-es vagy A3-as ábrázolási méretet feltételezve egy 2500 soros listát ezer számozott oldalon kell beadni (van rá példa!), vagy az ügyfél rákényszerül, hogy töltsse ki saját adatait egy online rendszerbe történt bejelentkezés után, azt követően, hogy a rendszer őt felismerte és azonosította. Ha véletlenül elgépelte saját vagy édesanyja nevét, úgy az érdemi ügykezelést a rendszer automatikusan elutasítja. Ezzel szöges ellentétben, ha egy darab papíron valaki megcímez egy borítékot az általa kiválasztott hivatal adataival, ráírja a saját nevét, postacímét, és valamilyen közigazgatási ügynek látszó tartalommal megtölti, úgy az azonosításával, és a strukturálatlan adatok feldolgozásával kapcsolatos aggályok elillannak, így legalább az iratkezelő rendszerig és egy tájékoztató válaszig eljut az ügy. Miért zárható ez ki az elektronikus megkeresésnél?

A megoldásra váró probléma bemutatása

A közigazgatás jelentős mértékben az információ kezelésének és feldolgozásának a tudománya. Ez a megállapítás teljesen független a modernkori informatikától, annak létrejötté előtt évszázadokkal is igaz volt. A beérkező adatokat szigorú protokoll szerint érkeztesítik, szignálják, iktatják, amely folyamat sok analógiát mutat a számítógéppel végzett modern adatfeldolgozással. A műveleteket hagyományosan emberek végzik, munkájuk során az egy-egy ügyet jellemző adatokra egy sor feltételnek igaznak kell lennie. Ezeket jogszabályokban fektetik le. Ezért tört magának utat az informatika igen gyorsan a közigazgatásban. A jelenség azonban csak a közigazgatás belső folyamatait és adatait érintette: irat- és dokumentum-

kezelés, népszerűség-, ingatlan- és telekkönyvi nyilvántartások, társadalombiztosítás. A térinformatika is gyorsan népszerűvé vált a műszakilag amúgy is képzett hatósági mérnökök között. A fejlesztések eredményei azonban a hivatalok falain belül maradtak, és a hivatalnokok munkáját tették pontosabbá, gyorsabbá, hatékonyabbá. Hogy lehet az, hogy az eljárások alanyai, az ügyfelek nem juthattak a rendszerek közelébe?

Ennek jó oka volt! Ugyanaz, mint a középkorban az írásbeliség elterjedésekor: a hitelesség problémája. Évszázadokba telt, amíg az írni-olvasni nem tudó ügyfelek elfogadták a jól felismerhető pecsétet, és kialakult a hiteleshelyekkel szembeni bizalom. A szárnyait bontogató számítástechnika a hierarchikus rendben működő hivatalokon belül, a fizikailag is zárt hálózatokban könnyen kezelte a problémát. Azzal mindenki tisztában volt, hogy az internet nyitott világa más. A matematikai és műszaki eszközökkel megalapozott, a közjog által elismert hitelesség itt minden más szempontot megelőz. A köz javára, a közigazgatás használatára kínált rendszernek meg kell akadályoznia, hogy az elküldött adatot illetéktelen lássa, azt észrevétlenül megváltoztassa, a feladó letagadhassa a küldés, a címzett a beérkezés tényét, időpontját. Ezek a kriptográfiai módszerekkel szemben támasztott alapkövetelmények. A probléma egyik lehetséges, és a mai napig legelterjedtebb matematikai megoldása 1983. szeptember 20. óta ismert. A műszaki megvalósítás tíz éven belül megjelent, de ez még igen messze volt attól, hogy egy társadalom minden digitálisan írástudó polgára használja. Így az ügyfelek számára maradt a papír, de az interneten egyre több információhoz juttatták őket hivatalaik, és szinte minden űrlap letölthetővé vált, hogy kinyomtatva „*papírként folytassa életét*”. Az elektronikus aláírásról alkotott 2001. évi törvény által megteremtett lehetőséget – bár fontos állomás volt – inkább a polgári jog hatókörében működő gazdaságban vették igénybe, közigazgatási hatása csekély maradt.

Az elektronikus közigazgatás – benne a hitelesség kérdése – a Ket. hatályba lépésével és az Ügyfélkapu elindulásával átlépte a létezés határát. Az Ügyfélkapu internet böngészőben megjelenő felületén bizonyos adatokat le lehet kérdezni, időpontot lehet foglalni személyes ügyintézéshez, de néhány egyszerűnek számító ügyet sem lehet elintézni, például nem lehet Európai Egészségbiztosítási Kártyát igényelni. A bankok, biztosítók, közműszolgáltatók, webáruházak, légitársaságok, autókölcsönzők, kulturális szolgáltatók, szállodák, brókerek és más országok hatóságai – azaz gyakorlatilag mindenki – a böngészők és az internet szerverek által biztosított protokollon keresztül valósítják meg az adatáramlással és a hitelességgel összefüggő feladataikat, valamint a kapcsolattartást. Nálunk ez másképp alakult. A böngésző helyett – igazi hungaricumként – egy Általános Nyomtatványkitöltő programot (ismertebb nevén ÁNYK) vezettek be. A programot az adóhivatal a papír alapú adóbevallások számítógépes kitöltésére, kinyomtatására, opcionálisan elektronikus benyújtására tervezte. A rendszer annyira nem szakadt el a papírtól, hogy a nyomtatványok tervezése az egyes lapok méretének (A4 vagy A3, álló vagy fekvő) meghatározásával kezdődik. A megoldás ahhoz hasonló, mintha egy iratkezelő programban alszámos iktatáskor laponként tíz főszámot, azon belül főszámonként további négy alszámot hozhatnánk létre, függetlenül a valós

igénytől. Ilyen programot senki nem használta önszántából. Az ÁNYK esetében a Magyarországon forgalmazott számviteli rendszereket a jogi kényszer hatására hozzáillesztették a programhoz, így végül is a könyvelők jól tudják használni. A nyomtatványok beküldéséhez ügyfélkapus azonosító-jelszó párosra van szükség, akár csak a böngészőben, azaz hitelességi szempontból a rendszer ugyanazt nyújtja. A házibankon, közösségi médián, online vásárláson szocializálódott átlagos felhasználó ugyanakkor úgy érzi, hogy a bolondját járatták vele. Álljon itt egy tipikus példa, hogy miért!

Az alábbiakban azért mutatok be egy elsőre feleslegesen részletesnek tűnő folyamatot, hogy rávilágítsak a közigazgatási informatikusok és jogászok által kemény munkával teremtett probléma természetére. Példaként maradjunk az Európai Egészségbiztosítási Kártyánál. A magyarorszag.hu oldalon az „*okmányok*”, illetve a „*társadalombiztosítás*” menüpontok nem vezetnek a keresett ügypushoz. A keresőben az „európai egészségbiztosítási” szavak találati listájában a tizedik valóban a témával kapcsolatos. Ez egyébként a honlap „*Segítség / Gyakran Ismételt Kérdések*” részben található, ahol a polgárok inkább technikai segítséget, mint konkrét ügyintézési lehetőséget keresnek. Kiválasztás után a megszünt OEP oldalára mutat egy link, amelyről automatikusan továbbírányítanak a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő honlapjára. Ez ugyan egy általános kezdőlap, de található rajta „*Nyomtatványtár*”. A listából a többség valószínűleg kitalálja, hogy az „*EU kártya*” címet kell kiválasztani. Innen letölthető az űrlap, de az ott lévő tájékoztató szerint egy ÁNYK nevű programot szükséges hozzá letölteni és telepíteni előzetesen. Mivel a program Java futtató környezetet igényel, így elsőként azt kell telepíteni, azonban ehhez a jogtulajdonos Oracle nevű amerikai cég nem biztosít magyar nyelvű környezetet. A több oldalas licenc-szerződés feltételeit is angolul kell elfogadni. Miután a Java települt, a NAV javaslatára az ÁNYK webstartos telepítésével próbálkozunk. Az eredmény egy üzenet: „*A(z) »abevjava_install.jnlp« nem nyitható meg, mert nem azonosított fejlesztőtől származik.*” A második módszerként ajánlott „*jar*” fájl telepítésre ugyanaz az üzenet. A tanúsítvány installálását, vagy a számítógép biztonsági beállításainak kikapcsolását követően (!) a telepítés elindul. A beépített fájlstruktúra ugyan bizonyos esetekben nem hozható létre, de ha az ügyfél ismeri az operációs rendszerének jogosultság-kezelését, akkor a program megengedi, hogy ahhoz igazodjon. Az ÁNYK elindult. Most a programba belépve kell megkeresni a nyomtatványok telepítése menüpontot, majd telepíteni a „*NEU.67.A.jar*” programot. Érdekes az ügyfélkapus adatokat is megadni, hogy majd online tudjuk beküldeni a kitöltött kérelmet. A nyomtatványon meg kell adnunk saját adatainkat, pedig a Központi Rendszer pontosan tudja, hogy kik vagyunk, hiszen felhasználói azonosítónkat a kormányablakban történt személyes megjelenésünkkor adták ki, mást pedig ebben az ügyben nem képviselhetünk.

Fontos az is, hogy ha az ügyfél az online szolgáltatások igénybeviteléhez az egyre gyakrabban használt mobil eszközt kívánja igénybe venni, akkor már a Java környezet telepítésénél elakad, mivel azokra ez egyáltalán nem telepíthető. Ha a digitális írástudást a fenti folyamat végrehajtásán mérnénk, gyakorlatilag az emberiség száz százaléka írástudatlan

nak számítana. Az ügyfél elvárása ezzel szemben az lenne, hogy az ügyfélkapus bejelentkezését követően az „egészségbiztosítási EU kártya igénylés” menüpont kiválasztása után egy rövid tájékoztatószöveg alján megnyomja az „Igénylés” gombot.

Az új technológiákat eleinte mindig a lelkes szakemberek próbálják ki. Számukra kihívás a fenti procedúrán sikerrel végigmenni. Másfél évtizeddel ezelőtt még talán ilyen volt az ügyfél. Ma nem ilyen. Egyszerűen csak szeretné elintézni az ügyét. Nem érti, hogy a példában említett ügyben miért nem talál a „társadalombiztosítás” címszó alatt egy gombot, amelyet megnyomva tudomásul veszi a hivatal, hogy EU TAJ kártyát szeretne igényelni, úgy, hogy előtte ügyfélkapus belépéssel azonosította magát. A fenti példában láthattuk, hogy ha valódi elektronikus közigazgatást szeretnénk kialakítani, akkor a magánemberek által igényelt elektronikus szolgáltatásokat az ÁNYK-ból a böngészőbe, azaz weblapokra kell költöztetni, miközben el kell szakadnunk a fizikai nyomtatvány fogalmától, és a jogilag hiteles információt kell architektúránk középpontjába állítani. Érdekes megjegyezni, hogy ezen a területen elsőként az ÁNYK gazdája, a NAV lépett. A magánszemélyek által legtöbbször használt személyi jövedelemadó bevallása és jóváhagyása rövidesen böngészőbe, azaz webes felületre kerül, ahol elemi felhasználói ismeretekkel is valóban mindenki igénybe tudja venni a szolgáltatást.

A gyors megoldás tehát az űrlapok webes migrációja lenne? Nem! Egyrészt a közelmúltban a központi közigazgatásban sok hivatal átalakult, megszűnt vagy feladatát más vette át. A régi szereplők már nem foglalkoznak ezzel a kérdéssel, az újak pedig inkább stabilizálni akarják a szolgáltatásokat, mint „röptében” módosítani. Másrészt a régi, papír formátumot mechanikusan reprezentáló nyomtatványok „webesítése” egy műszaki értelemben könnyebben igénybe vehető, de továbbra is logikátlan megoldást konzervál a korábban leírtak miatt. Meggyőződésem, hogy az egészségbiztosítás nem maradt le az elektronikus közigazgatás hazai szintjétől, de érdekes, hogy az átlagos felkészültségű ügyfél számára nyilvánvalóan használhatatlan szolgáltatás nem közbeszéd tárgya; az érintett inkább bosszankodva elmegy a személyes ügyfélszolgálatra.

A közigazgatás jó része nem sürgeti, hogy elektronikus úton szolgálja ki az ügyfelet. Mivel az egyes szereplők aktív közreműködésére nem lehet számítani, így központi megoldásra van szükség.

A magyar közigazgatásban van egy olyan lehetőség, amely univerzálisan alkalmazható: amikor egy hivatalnak levelet írok, akkor azt a posta kézbesíti, ott érkeztetik, szignálják, iktatják, „ügyintézik”, megválaszolják. A válasz lehet csupán egy tájékoztatás arról, hogy használjak egy adott űrlapot, nyújtsak be mellékleteket, esetleg személyesen jelenjek meg. Nem foglalkoznak az azonosítással, a hitelesség kérdésével. A közigazgatás körülbástyázta magát az elektronikus intézett ügyekből fakadó problémák ellen, de a papír esetén ez elmaradt, így ez a „csatorna” szinte korlátlanul használható: egy fellebbezés esetén a fehér papírra leírja az ügyfél, hogy milyen közigazgatási problémája, észrevétele, és ezen információkból kell a hivatal ügyintézőjének „rájönnie”, hogy pontosan kiről és milyen ügyéről van szó! Felmerül a kér-

dés, hogy ez a módszer miért nem működik az Ügyfélkapun. Hallottam már olyan ellenérvet, hogy az ügyfél nem tudja, hogy ki a címzett, hiszen ő a problémát ismeri, nem az annak megoldására rendelt hivatal. Az Ügyfélkapu ugyanakkor szakmailag korrekt és főleg érthető tájékoztatást ad, illetve olyan ügyleírás nincs rajta, amelyből az illetékes hivatal ne derülne ki. Ha a megoldás megtalálásának reményében ezt elolvassa az ügyfél, de elektronikus ügyintézési szolgáltatást nem talál, teljesen értelmetlen őt abban megakadályozni, hogy elektronikus levelet írjon, annál is inkább, mert – a papírral ellentétben – ott hitelesen azonosítja magát.

Az Ügyfélkapu kormányzati e-Papír szolgáltatásának kialakítása, az ügyintézés folyamatának rövid bemutatása

A Kormány hatáskörébe tartozó közigazgatási szervek tájékoztatás és ügyintézés céljából honlapokat üzemeltetnek. Valamennyi ilyen honlap fixen meghatározott részén, például a lábléc legalsó sorának bal oldalán (azaz elején) kötelezően el kell helyezni egy jól felismerhető logót, amely kattintásra az Ügyfélkapu kormányzati „e-Papír” szolgáltatására visz. A szolgáltatás központi, az Ügyfélkapu része, nem az egyes hivatalok nyújtják. A honlap betöltése előtt a szerver ellenőrzi, hogy az ügyfél belépett-e az Ügyfélkapura, munkamemete hitelesített-e. Ha nem, az ismert bejelentkezési képernyő jelenik meg. Sikeres bejelentkezés esetén megjelenik a szolgáltatás honlapja. Itt ki lehet választani egy listából a lehetséges címzetteket. A feladó adatait a bejelentkezéshez használt felhasználó azonosító alapján a rendszer kitölti, azon az ügyfél nem módosíthat. A levél tárgyát az ügyfél szabadon megadhatja. Ezt követően két beviteli mezőbe be lehet írni az ügy esetleges előzményére vonatkozó azonosítót, például iktatószámot vagy ügyszámot. Kitöltésük nem kötelező. Utána egy nagy méretű (több soros) szövegszerkesztési beviteli mezőbe korlátozott méretű (pl.: max. 4096, esetleg 8192 karakteres) szabad szöveget lehet beírni. Ebben az ügyfél megszólíthatja a címzettet, leírhatja az ügyet. Mellékletként csatolható papír formában beadható űrlap (pl.: maximum 3 db pdf, vagy korlátozott méretű jpg fájl). A honlapon szerepelne egy, a szolgáltatás használatának feltételeire mutató link, de a legfontosabb feltételek a honlapon is megjelennek. Például az ügyfél tudomásul veszi, hogy ezen szolgáltatás keretében olyan ügyekben fordulhat a címzethez, mint a postai térítvényes küldemény (tehát pl.: adót így nem vallhat be), azzal a módosítással, hogy az azonosítása már megtörtént, illetve választ kizárólag elektronikus formában, a jelenleg használt Ügyfélkapuja értesítési tárhelyére kaphat. Az ügyfélnek lehetősége van a levelet elküldés előtt tárolni, majd szerkesztését egy későbbi időpontban folytatni. A műveletet meg lehet szakítani, a tárolt, de még el nem küldött levelet le lehet törölni. Az elküldés gomb megnyomása után a szabályosan megírt levél XML formátumban, egy, a küldő Ügyfélkapura vonatkozó, csak a kormányzati szolgáltató (NISZ Zrt.) által értelmezhető azonosítóval a címzett hivatali kapujába kerül, hogy ez a szolgáltató majd tudja, hogy melyik Ügyfélkapu értesítési tárhelyén kell a választ elhelyezni.

A hivatali kapuból a címzett letölti az XML állományt, és azt – választása szerint – a NISZ Zrt. által biztosított szolgáltatással vagy programmal, illetve saját irat- és dokumentumkezelő rendszerébe beolvasva megtekinti, ilyen rendszerek híján esetleg kinyomtatja. Innentől a címzett a jogszabályok által meghatározott keretek között kezeli az ügyet. Az ügy kezelése az ügyfél számára nem lehet hátrányosabb annál, mintha postai térítvényes levélben kereste volna meg a hivatalt. Az ügyintézés eredményeként előállt választ a NISZ Zrt. által meghatározott (egyszerű) formátumban, a meghatározott elektronikus tárolóba írja, amelyet a NISZ a korábban leírt referencia azonosító alapján az ügyfél értesítési tárhelyén elhelyez.

A válasz pdf formátumban, az ügyfélkapus ideiglenes tárhelyre érkezik, elektronikusan hitelesítve.

A kormányzati e-Papír szolgáltatás bevezetésének akkor van értelme, ha minden hivatal honlapján, elektronikus ügyintézési felületéről egy kattintással elérhető. Így az ügyintézési folyamatban elakadt ügyfél a felháborodás helyett

(vagy mellett) mégis kapcsolatba léphet elektronikus úton az illetékesnek gondolt hivatallal. A hivatalok részéről tényleges többlet erőforrást a kommunikáció ezen módja nem jelent, hiszen az ügyek száma nem a kapcsolatfelvétel módjától függ, hanem a valós igénytől.

Visszatekintve az e-közigazgatás múltjára érdekes kérdés, hogy miért nem erre indultunk el az elején. A személyes megjelenésen alapuló azonosító-jelszó páros használata, esetleg az egy munkamenetre érvényes azonosító opcionális kiadása (pl.: sms-ben) napjainkban is elfogadott biztonságot jelent még a banki műveletekhez is. Ha másfél évtizede ebbe az irányba indulunk el, akkor a leggyakoribb ügyekben maguk a címzett hivatalok kezdeményezték volna az üzenetek információtartalmának strukturálását, azaz „*úrlaposítását*”, és akkor ma két perc alatt bárki igényelhetne EU TAJ kártyát a mobilján.

Az ePapír szolgáltatás bevezetésével kis erőfeszítéssel teszünk sokat, amikor megengedjük azt, amit eddig sem kellett volna tiltani.