

CSÁKI GYULA BALÁZS

**AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS
TARTALMA ÉS GYAKORLATÁNAK EGYES
KÉRDÉSEI**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

TÉMAVEZETŐK:

DR. BALOGH ZSOLT GYÖRGY
DR. TORMA ANDRÁS

PÉCS, 2009.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
1. A technológia fejlődésének társadalmi hatásai	9
1.1. Az információs társadalom	9
1.2. A konvergencia hatása a társadalmi és gazdasági környezetre.....	13
2. Elektronikus közigazgatás az Európai Unió dokumentumainak tükrében	20
2.1. Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos legfontosabb dokumentumok	20
2.1.1. Elektronikus közigazgatás az eEurope akciótervben.....	20
2.1.2. Az eEurope 2002 Akcióterv	22
2.1.3. Az eEurope 2005 Akcióterv	24
2.1.4. i2010	26
2.1.5. Az i2010 eGovernment cselekvési terv	28
2.2. Common List of Basic Public Services	32
2.3. Az Egységes Európai Közigazgatási Tér gondolata	35
3. Az elektronikus közigazgatás egyes tagállami modelljei	41
3.1. Az eID modell.....	42
3.2. Szolgáltatás-centrikus megoldások.....	45
4. A közigazgatás funkcióinak átalakulása a 20. században.....	50
4.1. A közérdek és a közigazgatás	50
4.2. Az állam és polgárai közötti jogviszony újraértelmezése.....	54
4.3. A közigazgatás feladatai és azok változása	64
5. Elektronikus aláírás a közigazgatásban	73
5.1. Az elektronikus dokumentumok bizonyító ereje	75
5.2. Az eljárások során használt aláírásokra vonatkozó követelmények	87
6. Az elektronikus közigazgatási eljárás magyar szabályozási megoldása	94
6.1. Magyar programok, dokumentumok, eredmények.....	94
6.2. E-kormányzat stratégia és programterv	99
6.3. Az E-közigazgatás 2010 Stratégia	105
6.4. Az elektronikus ügyintézés a jogszabályok tükrében	107
6.4.1. Az elektronikus ügyintézés fogalma.....	118
6.4.2. Az elektronikus ügyintézés feltételei	119

7. Elektronikus közigazgatás és a modernizáció kapcsolódó területei	125
7.1. Folyamatszervezés a közigazgatásban	125
7.2. Minőségbiztosítás és teljesítményértékelés	137
7.3. Az elektronikus közigazgatás és a szervezeti rendszer modernizációjának összefüggései	145
8. Az elektronikus közigazgatás fogalma, tartalma	150
8.1. A klasszikus fogalom-alkotás zsákutcája	154
8.2. A fogalomalkotás problematikája	157
8.3. A közigazgatás fogalma	157
8.4. Az elektronikus közigazgatás fogalma	161
Záró gondolatok	166
Tartalmi összefoglaló	174
Abstract	177
Irodalomjegyzék	180
Joganyag	196

Bevezetés

“A szédületes iramban vágató élet egyre több súlyos terhet ró a közigazgatásra. A régebben is sokoldalú közigazgatási feladatkör kibővülése rengeteg új szabály alkotásával járt. Szinte ijesztő mennyiségű jogszabályt kell tehát ismernie annak, akinek a közigazgatás az élethivatása. Az emberi agy felvevőképességének megvannak a határai. Mindenki el tud emlékeztetni több-kevesebb anyagot, de amikor az irányt szabó intézkedéseknek – úgyszólván végtelen – sorozatával állunk szemben, akkor számolnunk kell az emberi adatmegőrző képességek korlátaival. Ez a megfontolás indította arra világszerte a közigazgatás számottevő tényezőit, hogy az adatok összegyűjtésének, megrögzítésének és célszerű elrendezésének kérdéseit igyekezzenek megoldani és ezzel segédkezet nyújtsanak azoknak, akiknek a kérdéses ismeretekre munkájukban nap-nap után szükségük van.” E mondatokkal nyitotta előszavát Blaha Sándor, a Közigazgatási kislexikon szerkesztőbizottságának elnöke 1928 novemberében.¹

Érdemes elgondolkodni azon, hogy majd’ nyolcvan évvel ezelőtt, a számítógép feltalálását megelőzően, akkor, amikor a személyszállító gépjárművek megengedett legnagyobb sebessége² belterületen nem volt több mint 25 km/h, miért is merülhetett fel az valakiben, hogy az élet „szédületes iramban vágat”. Ma, az internet, a mobil kommunikációs eszközök és a digitalizáció világában szinte nevetségesnek tűnhet ez a felvetés. Valószínű ugyanakkor, hogy nyolcvan évvel napjaink után, a jövő kutatói, jogászai, szintén mosolyogva fogják olvasni sorainkat a mai korról. A technikai, technológiai fejlődés gyakorlatilag exponenciálisan tör előre, ezt az iramot pedig egyre nehezebben követi a jogi szabályozás és a közigazgatás. Új problémák jelennek meg, amelyek újszerű megoldást, az eddigiekhez képest más szemléletmódot igényelnek. Sok esetben, a gazdaságban és a társadalomban természettől fogva benne rejlő önszabályozási mechanizmus megoldást nyújthat bizonyos konfliktusokra, mégis egyre több olyan kihívással állunk szemben, amelyekre megnyugtató megoldást csak az állam

¹ Blaha Sándor, Előszó, Közigazgatási kislexikon hatóságok, ügyvédek és a jogkereső közönség számára, Pallas, Budapest, 1928, p. 1.

² 57.000/1910. B. M. rendelet.

közbelépésétől, a jogi szabályozástól várhatunk. Gondoljunk csak a szoftveróriások elhíresült gazdasági manővereire, a kiadók és a felhasználók (fogyasztók) állandó csatájára az elektronikusan elérhető zeneművek ellenértékének megfizetése tekintetében, nem is beszélve a személyes adatok védelméről, vagy éppen az információs szabadságról. A jogi szabályozás persze igyekszik követni, esetenként pedig előre befolyásolni a változó technikai, technológiai megoldásokat, több-kevesebb sikerrel.

Akár tetszik, akár nem, a közigazgatásnak is szükségszerűen követnie kell ezeket a folyamatokat, fel kell vennie a versenyt a változóban lévő világgal. A változások ugyanis új típusú elvárásokat támasztanak az állam működésével szemben is, különösen ami az állam és polgárai közötti kapcsolatrendszerrel illeti. Nincs tehát választása a közigazgatásnak sem, legalábbis a tekintetben nincs, hogy reagálnia kell a megváltozott környezet követelményeire. Az már másik kérdés, hogy miként teszi meg mindezt. Az értekezésben tényként kezeljük – de alá is támasztjuk –, hogy az infokommunikációs technológiák fejlődése és alkalmazása hatással van a közigazgatás szervezetére és működésére. Mindezek mellett pedig kiindulópontként rögzítjük, hogy álláspontunk szerint az elektronikus közigazgatás kiépítése és fejlesztése helyes eszköz arra, hogy a megváltozott elvárásoknak, újszerű kihívásoknak a közigazgatás eleget tegyen. Azt azonban nem állítjuk, hogy az elektronikus közigazgatás lenne az egyetlen válasz a kihívásokra, de egy a több lehetséges megoldás közül (például szervezeti modernizáció, újszerű feladat-ellátási módozatok), amelyek együttesen, kellően átgondolt koncepcióban alkalmazva lehetőséget teremtenek a valóban szolgáltató típusú közigazgatás megteremtésére.

Kérdésként merülhet fel ugyanakkor, hogy miként is értelmezhető az elektronikus közigazgatás, egyáltalán mit értünk ez alatt a kifejezés alatt? Nos – többek között – erre a kérdésre is keresi a választ az értekezés. Előljáróban csak annyit kívánunk megjegyezni, hogy megítélésünk szerint a közigazgatás három fő egysége közül (szervezet, személyzet és működés) az elektronikus közigazgatás legfőbb értelmezési tartománya elsősorban a működés, hiszen a korszerű és újszerű informatikai megoldások elsősorban a működésben verhetnek gyökeret. Persze arról sem szabad

megfelekednünk, hogy a működés, és annak modernizációja kölcsönhatásban áll mind a szervezettel, mind pedig a személyzettel. Éles határvonalak tehát nem húzhatók, hiszen az infokommunikációs technológiák lassan szétfeszítik a klasszikus kategóriák által kijelölt mezsgyét (például hatalommegosztás elve), mégis meg vagyunk győződve arról, hogy a különböző vizsgálatok elvégzése során ezekből a hagyományos felosztási szerkezetekből kell kiindulni.

Az utóbbi évek során sokat hallottunk, hallhattunk az elektronikus közigazgatásról, e-governmentről, de vajon mit is jelentenek pontosan ezek a fogalmak, léteznek-e általánosan elfogadott definíciók azok tartalmára nézve? Egyáltalán, szükség van-e az elektronikus közigazgatás témakörében a fogalmi, tartalmi alapvetésekre? A fenti kérdésekre röviden az a válasz adható, hogy átlátható fogalmi alapvetés mindeközéig nem történt a témakörben. Ennek számos hátránya említhető, legalábbis ami a magyar közigazgatás „fejlődését” illeti. Ha csak a jogalkotásban megjelenő fogalmi összeütközésekre, pontatlanságokra, és az ebből fakadó jogértelmezési, jogalkalmazási nehézségekre utalunk, máris világossá válhat, hogy mi lehet az egyik oka annak, hogy a magyar közigazgatás nem jár élen a modern technológiák alkalmazása tekintetében. A második kérdéssel tehát a válasz a magunk részéről az, hogy igenis szükség lenne olyan elméleti jellegű munkákra, amelyek kijelölik az elektronikus közigazgatás tartalmi kereteit annak érdekében, hogy alapját képezzék a további jogalkotásnak és jogalkalmazásnak.

Mindezekre tekintettel alapvető célunk az, hogy a dolgozatban megkíséreljük meghatározni az elektronikus közigazgatás tartalmi elemeit. Emellett, pontosabban ennek során igyekszünk vizsgálni azt is, hogy az elektronikus közigazgatás kiépítésének milyen elméleti indokai léteznek, továbbá azt, hogy az újszerű elvárások, megoldások milyen hatással vannak, illetve lehetnek a közigazgatás szervezeti rendszerére. Azt nem állítjuk, hogy az általunk megfogalmazottak jelentenek az egyetlen lehetséges megoldást az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározására, de nem titkolt célunk az is, hogy olyan tudományos vitát indítsunk útjára, amelynek eredményeként a stratégia-alkotásban tapasztalható pezsgéshez hasonló párbeszéd indul meg azok között, akik a téma iránt tudományos és gyakorlati értelemben véve is érdeklődnek. Biztosak

vagyunk ugyanis abban, hogy a tudományos érdeklődés felkeltése jó hatással lehet a gyakorlat számára is, ezáltal pedig társadalmi–gazdasági eredmények is megjelenhetnek. A fogalom-meghatározás tehát fontos eleme az értekezésnek. Figyelemmel arra, hogy az általunk végzett vizsgálatok eredményeként juthatunk majd el oda, hogy tartalmat adjunk a definíciónak, ezért az a dolgozat végére került. Addig sem kerülhetjük meg azonban, hogy valamilyen névvel illessük vizsgálatunk tárgyát. Technikailag ezért úgy láttuk jónak, hogy ahol csak lehet, mindvégig az „elektronikus közigazgatás” kifejezést használjuk, még akkor is, ha ennek tartalma valójában csak később jelenik meg.

A munka során – tekintettel a téma sajátos és rendkívül összetett jellegére – többféle kutatási módszer alkalmazására került sor. Mindenekelőtt az összehasonlító módszert indokolt kiemelni, hiszen a témakör szempontjából különös jelentősége van – elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt – a külföldi, modellszerű megoldások vizsgálatának, az úgynevezett legjobb gyakorlatok („best practice”-ek) elemzésének és átvételének. Mindezek mellett fontos volt olyan tudományos elemzéseket is elvégezni, amelyek lehetővé tették a hagyományos, klasszikus közigazgatásra vonatkozó elméletek vizsgálatát. Ugyanezzel a komplex módszerrel kellett megvizsgálni azt, hogy az utóbbi évtizedekben milyen változásokon ment keresztül a közigazgatás, és milyen változások történtek az állam és a polgárok közötti kapcsolatrendszerekben. Végül pedig szintetizáltuk a fentiekben leírt vizsgálatok eredményét. Ez a módszer tette lehetővé ugyanis, hogy megkíséreljük leírni, megfogalmazni az elektronikus közigazgatás mibenlétét és legfontosabb tartalmi elemeit. Kiemelendő, hogy a munka során a történeti vizsgálatokra – a téma sajátosságai miatt – nem történeti értelmezésben került sor, de a változások leírása érdekében vizsgálnunk kellett a 20. század legfontosabb történéseit, legalábbis ami az állam megváltozott feladatait, illetve az infokommunikációs technológia jogi szabályozásának megjelenését és fejlődését illeti.

A bevezető gondolatok körében végezetül még vázoljuk az értekezés tartalmi szempontú „útvonalát”. A következőkben tehát felvillantjuk az információs társadalom néhány fontosabb közigazgatási vonatkozását, majd ezt követően megvizsgálunk néhány, Európában meghatározó, elektronikus közigazgatásra vonatkozó szabályozási

modellt. Nem feledkezünk meg természetesen az Európai Unió elvárásairól, dokumentumairól sem. Mint azt látni fogjuk, a legfontosabb közös pont minden európai modellben (ide értve az EU-t is) a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítése. Éppen ezért szükségesnek tartjuk annak bemutatását, hogy az utóbbi évtizedekben miként változott meg a közigazgatással kapcsolatos közgondolkodás. Mindezekből igyekszünk következtetéseket levonni az elektronikus közigazgatás értelmezési tartománya tekintetében, és azt kíséreljük meg felvázolni, hogy elméleti értelemben mi a kapcsolat a közigazgatásra vonatkozó hagyományos fogalmak és az elektronikus közigazgatás tartalma között.

1. A technológia fejlődésének társadalmi hatásai

Az értekezés első fejezetének célja kettős. A célkitűzés során azt fogalmazzuk meg, hogy megvizsgáljuk: meghatározható-e az elektronikus közigazgatás tartalma, és ha igen, meg tudjuk-e adni annak lényeges elemeit? Kézenfekvő tehát, hogy a vizsgálatot azzal célszerű megkezdeni, hogy felvázoljuk, az infokommunikációs technológia fejlődésének milyen társadalmi hatásai érzékelhetők általában, ezt követően pedig azt célszerű vizsgálni, hogy a jogrendszer, ezen belül is a közigazgatás milyen kihívásokkal áll szemben az információs társadalomban. Nem azt tekintjük feladatunknak tehát, hogy rávilágítsunk az információs társadalom (IT) általános értelemben vett elemeire, hanem azt, hogy megnézzük, az állami működésben, a jogi szabályozásban és a közigazgatásban az IT milyen szerepet kap.

Mindezek során nem tehetjük meg, hogy ne vizsgáljuk meg a konvergencia jelentőségét is. Ebben a fejezetben azonban a konvergenciával kapcsolatos általános kérdésekről lesz szó, az elektronikus közigazgatásban betöltött szerepére, jelentőségére csak később fogunk tudni visszatérni. Akkor, amikor eljutottunk oda, hogy az elektronikus közigazgatás tartalmi elemeiről beszéljünk.

Igaz ugyan, hogy vizsgálatunk tárgya elsősorban a magyar közigazgatás, és az elektronikus közigazgatással kapcsolatos egyes elméleti kérdések magyarországi vonatkozásainak feltárása, de figyelemmel arra, hogy hazánk 2004 májusa óta az Európai Unió tagja, úgy gondoljuk, hogy a kiindulópontjainak ennek megfelelően kell kijelölni. A dolgozat e fejezetének tartalma tekintetében ez azt jelenti, hogy az információs társadalommal és a konvergenciával kapcsolatos – általunk fontosnak tartott – kérdéseket alapvetően az Unió dokumentumainak tükrében vizsgáljuk.

1.1. Az információs társadalom

Mint azt e fejezet előhangjában érzékeltetni kívántuk, nem azt szeretnénk feltárni, hogy mit is jelent az információs társadalom. Természetesen nagyon fontos és szép

feladatnak tartjuk egy ilyen jellegű tanulmány vagy értekezés elkészítését is, de a mi célunk elsősorban az IT közigazgatási vonatkozásainak felvázolása annak érdekében, hogy később lehetőségünk nyíljon megkísérelni az elektronikus közigazgatás tartalmi elemeinek meghatározását. Itt tehát nem általában az információs társadalomról, hanem – mint azt korábban jeleztük – az Európai Unió, azon belül is az Európai Bizottság által értékelt információs társadalmi vonatkozásokról beszélünk.

„Az információs társadalom egyre inkább realitássá válik. Fejlődését az a gyors technológiai változás táplálja, amely az információs iparágakat is átalakítja. Ennek az átalakulásnak a jellege és sebessége új kihívásokat jelenthet a politikai döntéshozók számára.”³ A jövő gazdasági fejlődésével kapcsolatos elképzeléseket áthatja az információs társadalom, és várhatóan ugyanolyan hatást gyakorol a társadalomra és a gazdaságra, mint az ipari forradalom egy évszázaddal ezelőtt.

A Közösség számos kezdeményezésben kísérelte meg konkrét formába önteni az információs társadalom társadalmi és szociális hatását a mérőföldkönek minősülő 1993. évi Fehér Könyvet és a rákövetkező évben publikált Bangemann Jelentést követően.

Az információs társadalom kiépítése tekintetében Európa számára a legkomolyabb versenytársat elsősorban az Amerikai Egyesült Államok jelenti. A világszerte verseny tekintetében az EU nem engedheti meg magának, hogy lemaradjon az informatikai és kommunikációs eszközök és technológiák alkalmazásának szélesítésében. Mindezek ismeretében az Európai Tanács 1993-ban egy szakértői csoportot kért fel arra, hogy állítsa össze az információs társadalom kiépítéséhez szükséges közösségi célok és teendők listáját. A Martin Bangemann európai biztos által vezetett szakértői csoport „Európa és a globális információs társadalom” címmel publikálta jelentését.⁴

A jelentés főbb motívumai közé tartozik az a megállapítás, mely szerint az információs társadalom kiépítése (eljövetele) elkerülhetetlen sőt, jelentőségét tekintve az ipari

³ Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach, COM/97/0623 final, 1997. december 3., Introduction

⁴ A csoport vezetője után Bangemann-jelentésnek nevezett dokumentumot 1994. május 26. napján hozták nyilvánosságra, melyet az Európai Tanács korfui ülése fogadott el 1994 júniusában.

forradalommal összevethető. A dokumentum kiemelte, hogy gyors lépésekre van szükség Európa részéről, mert az információs forradalomban élen járók tudják majd – értelemszerűen – lefölözni annak hasznait. A versenyt tekintve pedig az Egyesült Államok és Japán helyzeti előnye vitathatatlan volt, de Európának is megfelelő háttér állt rendelkezésére ahhoz, hogy erőteljesen lépjen fel ebben a helyzetben.⁵

A Bangemann-jelentés és a Bizottság előkészítő munkája nyomán megszületett az „Európa útja a globális információs társadalom felé” című Akcióterv, mely az információs társadalom kiépítése érdekében megvalósítandó irányelveket rögzíti.⁶ Ezek – többek között – tartalmazzák a szabályozás rendjét, az alkalmazások fejlesztését, és a társadalmi aspektusokat.⁷

Az Európai Unió Tanácsa már az 1990-es évek elején felismerte, hogy az informatika és a hírközlés számos vonatkozásban a modern gazdaság alapját képezi, és a globális információs társadalomba való gyors és hatékony integrálódás létfontosságú ahhoz, hogy az európai gazdaság fejlődése világszínvonalú legyen, ezen keresztül pedig jelentősen javuljon az állampolgárok életminősége. Mindezek mellett nem szabad várni a lehetőségekre, azokat a feltételeket, amelyek a forradalmi változások mozgatórugói, Európának magának kell megteremtenie. Fentiek alapján a Tanács 1993 decemberében felkért egy szakértői csoportot, melynek feladata az volt, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a Tanács irányába az információs társadalommal kapcsolatban. Fél évvel később a Martin Bangemann EU-biztos által elnökölt csoport elkészítette az „Európa és a Globális Információs Társadalom. Ajánlások az Európai Tanácsnak” című jelentését.⁸

A jelentés mindenekelőtt a „digitális forradalom” lényegét kívánja meghatározni, melynek két fő mozgatórugója van: az egyik a technológiai fejlődés és haladás az elektronikában, a távközlésben és a szoftverek területén, a másik pedig az, hogy ez a

⁵ A dokumentum közigazgatási vonatkozású jelentőségéről lásd például: Torma András, Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz, Budapest, 2002. (A továbbiakban: Torma I., 2002.), pp. 178-179.

⁶ Az Európai Bizottság ezen a címen 1994. július 19-én nyújtotta be az akciótervet a Tanácshoz.

⁷ Az Akcióterv irányelveiről és megvalósításának segítésére létrejött Információs Társadalom Fórum tevékenységének eredményeiről lásd: Torma I., 2002., pp. 180-181.

⁸ Forrás: Magyar Elektronikus Könyvtár, <http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun> (2008. augusztus 25.)

fejlődés az informatikára épülő, de hagyományosan önálló ágazatok konvergenciáját⁹ mozdítja elő, mely „új multimédia ipar” kialakulását eredményezi, és új szolgáltatások megjelenését teszi lehetővé. A társadalom által érzékelhető, kézzel fogható eredménye mindennek pedig az, hogy az emberek egyre több időt szentelhetnek a kreatív gondolkodásnak.¹⁰

A jelentés szerint az információs társadalomnak megvan a lehetősége a gazdasági növekedés felgyorsítására, az európai üzletvitel versenyképességének megerősítésére, a belső piac működésének javítására, a tagállamok közötti nagyobb gazdasági és társadalmi kohézió elérésére, valamint a közszolgáltatások javítására. Az információs korba történő belépés azonban közös európai fellépést kíván, hiszen az Unió szintjén kell olyan szabályozási keretet kialakítani, amely alkalmas a piaci hatások előnyeinek maximális kiaknázására, és biztosítja a személyes adatok és a szellemi tulajdon védelmét, továbbá szavatolja a hálózatok biztonságát.

Szűkebb értelemben vett témánk szempontjából fontos kiemelnünk, hogy a jelentés első fejezete tartalmaz egyfajta jövőképet arról, hogy az információs társadalom milyen hatással lehet az állampolgárok és a közigazgatás közötti kapcsolatra. Eszerint az állampolgárhoz közelebb álló és alacsonyabb költségekkel járó, hatékonyabb és áttekinthetőbb közszolgáltatások valósulhatnak meg hosszabb távon. A jelentés az európai régiókról sem feledkezik meg, hiszen az információs társadalomban új lehetőségek nyílnak identitásuk kifejezésére, és a földrajzi határok okozta távolság csökkentésére. Mindezekon túlmenően a jelentés szerint az információs társadalom rendelkezik azzal a képességgel, hogy javítsa az európai állampolgárok életminőségét, társadalmi és gazdasági szervezeteink hatékonyságát, és erősítse a kohéziót. Ahhoz azonban, hogy mindezek a valóságban is teljességbe menjenek, megfelelő hozzáférést kell biztosítani az informatikai infrastruktúrához, és az univerzális szolgáltatáshoz.

Témánk szempontjából szintén kiemelendő a Transz-európai Államigazgatási Hálózat

⁹ A konvergenciáról és annak hatásairól a dolgozat későbbi fejezeteiben még szót ejtünk.

¹⁰ Michel Carpentier, *Az információs társadalomról*, Bangemann-jelentés, Magyar Elektronikus Könyvtár, <http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun>, p. 4. (2008. augusztus 25.)

kiépítése szükségességének megfogalmazása. A célkitűzés nem más, mint a jobb és olcsóbb közigazgatás. A jelentés szerint az államigazgatási szervek hálózatba kapcsolása jelentős mértékben megkönnyíti az információcserét. Ennek megteremtését követően pedig megvalósulhat az állampolgárok és a közigazgatási szervek elektronikus összekapcsolása. Erről a kérdéskörrel, a közigazgatási szervek közötti európai kommunikációs hálózatról a későbbiekben még részletesen lesz szó.

1.2. A konvergencia hatása a társadalmi és gazdasági környezetre

Az alábbiakban egy, az információs társadalom fogalmával szervesen összefüggő jelenséggel kívánunk foglalkozni, amely nem más, mint a konvergencia. Álláspontunk szerint ugyanis a konvergencia jelensége alapjaiban változtatta (változtatja) meg a társadalom technológiához való viszonyát, s mint ilyen, természetesen hatással van a társadalomirányítás minden szegmensére, így a közigazgatásra is. Különösen igaz ez akkor, ha a közigazgatás egy szűkebb, de az alkalmazott technológiától jelentős mértékben függő területéről, az elektronikus közigazgatásról beszélünk. Az elemzés során – tekintettel arra, hogy alapvető célunk a konvergencia jelenségének és jelentőségének bemutatása – igazodunk a tárgyban készült Zöld Könyvhöz, és elsősorban azt elemezzük, hogy az Európai Közösségek konvergenciával kapcsolatos kérdésfelvetései mit jelentenek a társadalom számára a 21. század küszöbén.¹¹

A Zöld Könyv kiindulópontként általános jellegű definíciót ad a konvergencia értelmezéséhez. E meghatározás lényege először is az, hogy az információs társadalommal kapcsolatos egyik legjelentősebb tényező az ugyanazon technológiáknak a különböző – nevezetesen a távközlési, a média és az információ-technológiai (IT) – szektorok általi egyre nagyobb mértékű alkalmazása. Másodsorban a konvergencia a technológia szintjén történik, és a digitális technológia lehetővé teszi, hogy a tradicionális és az új kommunikációs szolgáltatásokat több különböző hálózaton

¹¹ European Commission, Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach, COM/97/0623 final, 1997. december 3.

keresztül nyújtsák. A konvergencia területeit az Európai Bizottság az alábbiakban jelölte meg:

- Otthonról végzett banktevékenység, és vásárlás az Interneten keresztül;
- Hangtovábbítás az Interneten keresztül;
- E-mail, adat- és World Wide Web hozzáférés a mobiltelefon-hálózatokon keresztül, valamint a háztartások és vállalkozások vezeték nélküli kapcsolata;
- Adatszolgáltatások a digitális közvetítési platformokon keresztül;
- Televízióval kombinált on-line szolgáltatások;
- Audiovizuális szolgáltatások web-en keresztüli közvetítése (webcasting).

A fentiekből megállapítható, hogy a digitális technológiák alkalmazása a társadalom minden tagjának életére hatással vannak, továbbá jelentős változást jelentenek a tradicionális távközlési és média-szolgáltatások tekintetében is. A konvergencia jelensége viszonylag új keletű és számos eltérő álláspont alakult ki arra nézve, hogy amelyek a konvergencia vonatkozásai a társadalom és a gazdasági tevékenység tekintetében. Széles körben elfogadott, hogy a digitális elektronika és a szoftver területén elért fejlesztések megteremtik a technológiai potenciált az információs szolgáltatások nyújtásával és felhasználásával kapcsolatos új megközelítés számára, de már kevésbé egyeznek a vélemények arra nézve, hogy ezek a fejlesztések milyen mértékben változtatják meg a jelenlegi gyakorlatokat és mennyi időn belül. A konvergencia ugyanis nem kizárólag a technológiáról szól, hanem a technológia segítségével nyújtható szolgáltatásokról, valamint a társadalmi párbeszéd új útjairól is. Az Európai Bizottság arra is figyelmeztet, hogy ha Európa a technológiai fejlődéssel együtt járó változásokat úgy tudja kezelni, hogy támogassa, és ne hátráltassa a változási folyamatot, akkor a gazdasági növekedés erőteljes lehet. Amennyiben azonban ezeknek a követelményeknek nem vagy nem megfelelően tesz eleget, akkor lemarad az információs forradalom versenyében. Ebben a versenyben a tagállami kormányok és a politikai döntéshozók kulcsszerepet játszanak, de nem csak a szabályozás tekintetében, hanem a társadalom megfelelő tudással való felruházásában, felkészítésében is, bár a szabályozás keretrendszere döntő jelentőségű. Mindezeket túlmenően folyamatos támogatást kell biztosítani a kutatási és fejlesztési tevékenységek számára. A kormányoknak, a regionális és a helyi hatóságoknak, valamint az európai

intézményeknek vezető szerepet kell játszaniuk abban, hogy teljes mértékben felkarolják azokat a technológiákat és szolgáltatásokat, amelyeket a konvergencia folyamata lehetővé tesz. Az új kommunikációs szolgáltatási környezet lehetőséget biztosít az európai polgárok életminőségének javításához azzal, hogy bővíti a fogyasztói választékot, lehetővé teszi a hozzáférést az információs társadalom által kínált előnyökhöz, és elősegíti a kulturális sokféleség fenntartását.

A Zöld Könyv elsősorban arra az infrastruktúrára koncentrálna, amely a konvergencia alapját képezi, és amely segíti az információs társadalom szolgáltatásainak megteremtését, a fogyasztókhoz való továbbítását. Ez az infrastruktúra a releváns szektorokhoz társuló összetevők, hálózatok és szolgáltatások rendszereiből áll össze. Ezek a rendszerek mind a három szektorban alapvető változáson mennek keresztül, elsősorban a digitális technológia alkalmazásával. Mindez valószínűleg következményeket jelent a politika és a szabályozás számára.

A konvergencia terjedelmének meghatározása során a Bizottság csak általános útmutatást ad, hiszen maga a konvergencia nem határozható meg a fentiekben kifejtetteknél precízebb módon. A terjedelem tekintetében azt mondhatjuk, hogy a konvergencia különböző hálózati platformok azon képessége, hogy alapvetően hasonló szolgáltatási fajtákat hordozzanak, vagy olyan fogyasztói eszközök összefonódása, mint például telefon, televízió és személyi számítógép. A társadalmi vonatkozások tekintetében elmondható, hogy a konvergencia számára a politikai háttér nem más biztosítja, mint az információs társadalom. Az új szolgáltatások és tevékenységek a technológiai és piaci változásokon keresztül hatást gyakorolhatnak életünk minden területére: a magánéletre, a munkára, az üzleti kapcsolatokra, a tanulásra, a közigazgatásra. Alapvető feladat tehát annak biztosítása, hogy a felhasználók megismerjék és elsajátítsák az új technológiák és szolgáltatások használatát. Mindezek mellett a szabályozási keretrendszernek az új környezetbe vetett felhasználói bizalom erősítésében is szerepe van.

A konvergencia hatásaként új szolgáltatások is megjelenhetnek, mert megteremtődik a lehetőség a nagyobb mennyiségű és tartalmasabb konvencionális szolgáltatások

számára, mint például a digitális televízió és rádió, továbbá a jobb minőségű mobil kommunikáció. Az új típusú szolgáltatások igen nagy változatosságot mutatnak: elektronikus újságok, on-line szupermarketek és katalógusok, otthonról végzett bankügyletek, valamint a multimédia web site-ok felhasználása belső kommunikációkra és alapvető üzleti eszközként.

A Bizottság igyekezett felvázolni a konvergencia lehetséges akadályait is. A Zöld Könyv megfogalmazásakor fennálló akadályok között elsősorban a felhasználói hozzáférést, az infrastruktúra használatával kapcsolatos szabályozást és a távközlési szolgáltatások árát sorolták. Napjainkra úgy tűnik, hogy ezek az akadályok, ha lassan is, de lebomlani látszanak, még azokban a tagállamokban is, amelyek nem tartoznak a legfejlettebbek közé. A potenciális akadályok között első helyen a szabályozási bizonytalanságot említik, hiszen a változó környezethez, igényekhez, az új szolgáltatások megjelenéséhez a jogi szabályozást hozzá kell igazítani. A nem megfelelő szabályozás ugyanis gátját képezheti a beruházásoknak, a piacra lépésnek az új típusú szolgáltatások területén. Másfelől egyes szektorok túlszabályozásától is tartózkodni kell, mert ez egyenlőtlen feltételeket eredményezne, és jogbizonytalansághoz vezethet, ami szintén negatív hatású lehet a konvergencia előnyeinek kiaknázásában, nem is beszélve a beláthatatlan társadalmi következményekről. A Bizottság az elektronikus kereskedelemről közzétett állásfoglalásában ezt már felismerte: itt fogalmazta meg azt az ajánlását, hogy „kerülni kell az öncélú szabályozást”. Ennek ellenére alappal feltehető, hogy tagállami szinten felül kell vizsgálni a szabályozás szerepét a megváltozott piaci igényeknek megfelelően. Van olyan álláspont, amely szerint a piaci szereplők önszabályozó mechanizmusai elegendőek ahhoz, hogy megfelelő körülményeket teremtsenek szolgáltatásaik biztosításához. Ezzel szemben mások arra hívják fel a figyelmet, hogy bizonyos területeken nem kerülhető meg a jogi szabályozás, gondoljunk csak a fogyasztóvédelmi garanciák szükségességére. Mindezekről függetlenül a versenyszabályozásnak tekintettel kell lennie az ágazatok specifikumaira is, ezzel együtt azonban egyes szektorok között – figyelemmel a konvergencia sajátosságaira – nehéz megteremteni az elvárt egyensúlyt, nem is szólva a szabályozás következetességének fontosságáról. A globalizáció egy további kihívás a szabályozással kapcsolatban. A globális

környezetben a hálózatok és szolgáltatások különböző régiókban való szabályozásának módja jelentős befolyást gyakorolhat a befektetésekre. A túlzott szabályozás például az egyik régióban a gazdasági tevékenységek áttelepítésével járhat, aminek hátrányos következményei lehetnek a regionális információs társadalom fejlődésére.

Különösen fontos kiemelni, hogy a konvergencia nem lehetetleníti el a magán- és állami tevékenységek közötti különbségek alapján működő szabályozás megvalósítását, de megváltoztathatja a kettő közötti határvonalat. Ennek következményei lehetnek egy bizonyos szolgáltatás szabályozásának mértékére. Amennyiben a szabályokat annak idején bizonyos hálózatok, szolgáltatások vagy tevékenységek állami vagy magánjellege alapján fogalmazták meg, ott felülvizsgálatra lehet szükség annak megállapítására, hogy az állami és a magánhálózatok között korábban kialakult határok az új technológiai fejlesztések ismeretében érvényben maradhatnak, vagy változtatásra szorulnak. Mindezekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy szabályozásra csak annyiban van szükség, amennyiben az – az előzetesen megfogalmazott célkitűzések megvalósításához – feltétlenül indokolt, továbbá a szabályozó módszereknek igazodniuk kell a felhasználók igényeihez. A szabályozó hatóságoknak olyan világos és kiszámítható keretrendszer létrehozására kell törekedniük, amely ösztönzi a vállalkozások befektetéseit. Ott, ahol a kérdések eldöntését a piaci szereplőkre lehet bízni, ezt világossá kell tenni. Ott pedig, ahol az új tevékenységek a szabályozás szükségességét és módját illetően bizonytalanságot keltenek, ezt tisztázni kell. Mindez nem jelenti azt, hogy a keretrendszer nem változhat, a változásnak azonban előzetesen meghatározott kritériumoknak kell megfelelnie. Az átalakulás folyamatában lehetőség szerint fenn kell tartani a rendszer rugalmasságát, és lehetővé kell tenni, hogy a szabályozás képes legyen alkalmazkodni egy rohamosan átalakuló piac változásaihoz.

Tekintettel a konvergencia által érintett ágazatok innovációjának ütemére, dinamizmusára és erejére, az állami hatóságoknak kerülniük kell az olyan módszerek alkalmazását, amelyek túlszabályozáshoz vezetnek vagy egyszerűen kiterjesztik a távközlési és médiaágazatokban jelenleg hatályos szabályokat azokra a területekre és tevékenységekre, amelyek ma nagyrészt szabályozatlanok.

A konvergencia által érintett minden ágazatban léteznek olyan szabályok, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy biztosítsák bizonyos általános és közérdekű célkitűzések megvalósítását. A konvergencia azonban befolyásolhatja az ilyen célkitűzések megvalósítási módját, továbbá azt is, hogy ki valósítsa meg ezeket a célkitűzéseket. A közérdekű célkitűzések elemzésének mindenkori kiindulópontja a közérdekű célkitűzések világos és egyértelmű megfogalmazása. A közérdekű célkitűzések legfontosabb csoportját a közszolgálati műsorszórás, a személyiségi jogok védelme és az adatvédelem, a kulturális sokszínűség biztosítása, a kiskorúak és a közrend védelme alkotja.

A Bizottság a Zöld Könyv megfogalmazásakor arra hívta fel a figyelmet, hogy abban az esetben, ha Európa az átalakulás folyamatát fékező környezet helyett képes lesz létrehozni egy olyan új környezetet, amely elősegíti és ösztönzi az átalakulást, akkor létrejön a munkahelyteremtést és gazdasági növekedést, a fogyasztói választék bővítését és az európai kulturális örökség megóvását és gazdagítását segítő, nagy teljesítményekre képes erő. Ha azonban Európában ez a vállalkozás kudarcba fullad, akkor számolni kell azzal, hogy a polgároknak és vállalkozásoknak be kell érniük az információs forradalom lassú kibontakozásával.

Az infokommunikációs technológia fejlődése tehát az élet minden területére hatást gyakorol, Európa számára pedig a hosszú távú versenyképesség kulcsa az, hogy az információs kor kihívásaira kellőképpen felkészüljön, és azokra megfelelő válaszokat adjon. Ez a feladat vertikális nézőpontból megjelenik nemcsak a szupranacionális együttműködések szintjén, hanem tagállami szinten is. Horizontális értelemben pedig nem kizárólag a gazdasági feladatokat kell szem előtt tartani, hanem a társadalmi igényeket is, amelyek között fontos szerepet játszik az állami, azon belül pedig a közigazgatási feladat-ellátás modernizációja.

A konvergencia jelentőségének kiemelését a magunk részéről azért tartjuk szükségesnek, mert meg vagyunk győződve arról, hogy a jelenség hatásait a közigazgatás sem hagyhatja figyelmen kívül. A közigazgatásnak tehát fel kell készülnie arra, hogy a jövőben olyan új területek is összekapcsolódhatnak az infokommunikációs

technológia fejlődése révén – és jelentős társadalmi hatást válthatnak ki –, amelyekre esetleg napjainkban nem is gondolnánk. Mindezek azt üzenik számunkra, hogy az elektronikus közigazgatással kapcsolatos jogi szabályozásban előremutatónak kell gondolkodni. A jogintézményeket a lehetőségekhez mérten úgy kell kialakítani, hogy azok platform-független módon legyenek alkalmasak jogpolitikai indokaik, társadalmi szerepük betöltésére. Álláspontunk szerint tehát a technológia-semleges szabályozás követelményeit olyan esetekben is célszerű követni, ahol egyébként sem uniós, sem pedig tagállami norma nem írja elő azt. Természetesen – mint később látni fogjuk – az elektronikus közigazgatás világában egy-egy, akár forradalminak is nevezhető megoldás szükségképpen behatárolja bizonyos technológiák alkalmazásának lehetőségét (például elektronikus személyazonosítás), mégis célszerű törekedni arra, hogy a szabályozás rugalmas legyen, és hosszú távon ne képezze gátját a fejlődésnek, fejlesztéseknek.

2. Elektronikus közigazgatás az Európai Unió dokumentumainak tükrében

Az előzőekben azt néztük meg, hogy Európa hogyan viszonyul az információs kor kihívásaihoz, és milyen alapvető dokumentumok születtek ebben a témakörben. Ennek során láthattuk, hogy már a Bangemann-jelentésben is megjelent az a felismerés, hogy a tagállamok közigazgatásának, illetve az Európai Uniónak is kellőképpen reagálnia kell a változó kihívásokra. Ezen az ösvényen indokolt tovább haladni végső célunk, az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározása felé. Ennek során először azt kell megvizsgálni, hogy milyen alapvető dokumentumok határozzák meg az Európai Unió és az elektronikus közigazgatás viszonyát. Ezek elemzése alapján ugyanis választ kapunk arra a kérdésre, hogy uniós értelmezésben milyen elvárásoknak kell megfelelniük a tagállami elektronikus közigazgatási rendszereknek.

2.1. Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos legfontosabb dokumentumok

A legfontosabb uniós dokumentumok számbavétele és vizsgálata során eleve a „kiválasztás” tekintetében csak azokat az irományokat kívánjuk értékelni és számba venni, amelyek nem csak utalást tartalmaznak az elektronikus közigazgatásra nézve, hanem értékelhető, elemezhető tartalmat is megfogalmaznak azzal kapcsolatban.

2.1.1. Elektronikus közigazgatás az eEurope akciótervben

„Az EU-kezdeményezések ellenére 2000-re nyilvánvalóvá vált, hogy Európa, illetve az európai vállalatok lassan reagáltak az információs gazdaság, illetve társadalom kihívásaira.” – írja Torma,¹² amely állítás helytállóságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy 2000 márciusában, Lisszabonban az Európai Tanács ülésén meghirdetésre

¹² Torma I., 2002., p. 182.

került az „eEurope” program, „Információs Társadalom Mindenkinék” jelszóval.¹³ Az Európai Unió – a tagállami önálló kezdeményezések megalkotása szükségességének felismerése mellett – maga is központi és kiemelt prioritásként kezelte annak kérdését, hogy milyen szerepet foglaljon el a globalizálódó világban az infokommunikációs technológiák alkalmazása tekintetében. Az „információs társadalom mindenkinék” elnevezésű célkitűzés először az Európai Bizottság által közreadott első eEurope programtervben jelent meg, amelynek kulcsfontosságú célkitűzései között az szerepelt, hogy:

- bevezesse a polgárokat, a gazdasági élet szereplőit és a közigazgatást a digitális korba;
- digitálisan írástudó Európát képezzen, amely kész az új kezdeményezések finanszírozására és fejlesztésére;
- erősítse a szociális kohéziót.¹⁴

A kezdeményezés tíz kulcskérdés köré épült, amelyek közül a legfontosabbak: az ifjúság bevezetése a digitális korba, olcsóbb és gyorsabb internet elérés megteremtése, különösen a felsőoktatásban, az elektronikus kommunikáció biztonságának megteremtése, online egészségügyi szolgáltatások igénybevételének megteremtése, valamint online government (azaz közigazgatás) lehetőségének megteremtése.¹⁵

A Government online alapvető felismerése az a tény, hogy az állampolgárok és a vállalkozások alapvetően érdekeltek a közsférában fellelhető információkhoz való könnyű és gyorsabb hozzáférésben. Az eEurope szerint e cél megvalósításában az internet meghatározó, alapvető szerepet kap. Az interneten keresztül hozzáférhető információk ugyanis információ-erejük nagyságánál fogva alkalmasak arra, hogy napi rendszerességgű igénybevételt elégítsen ki az érintettek oldaláról, amelyen keresztül az információs társadalomban való részvétel egyre szélesebbé válik. Mindezekon keresztül pedig elősegíti az Amszterdami Szerződés (1997) azon célkitűzését, amely szerint meg kell teremteni a lehetőséget a döntéshozatali mechanizmusban való lehető legteljesebb körű részvételre, és a döntések nyilvánosságát a lehető legteljesebb mértékben biztosítani kell. Az eEurope 10. fejezetének alapvető célja, hogy a közérdekű

¹³ eEurope, An Information Society For All, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000 (A továbbiakban eEurope 2000)

¹⁴ eEurope 2000

¹⁵ Government online

információk az internet-elérés szélesítésén és egyszerűsítésén keresztül hatékonyabban váljanak hozzáférhetővé, hiszen ennek megvalósítási folyamata a privát szférában folyó fejlesztéseknek is lendületet ad, illetve összességében a következő kívánatos eredményekkel jár: a közigazgatási szolgáltatásokat¹⁶ közelebb viszi az állampolgárokhoz, csökkenti a közigazgatás ráfordításait a bürokrácia mérséklésével, elősegíti a munkahelyteremtést és végül versenyképesebb európai információs piacot teremt. A 2000. év végére megvalósítani kívánt konkrét célok a következők voltak: a tagállamoknak meg kell teremteniük a könnyebb hozzáférést a közérdekű információk területén, különösen az igazságszolgáltatásban, a közigazgatásban, a kulturális információk és a vállalkozások kapcsán; a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak széleskörűvé kell tennie az internet használatát annak érdekében, hogy megfelelő konzultációs lehetőség és visszacsatolás álljon rendelkezésre a legfontosabb politikai célkitűzések megvalósítása során; a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak biztosítani kell a kétirányú interakciót a legfontosabb, állampolgárokat érintő ügyekben (például adózás).¹⁷

2.1.2. Az eEurope 2002 Akcióterv

Az „eEurope 2002 Akcióterv” című dokumentum az elektronikus kormányzat szolgáltatásait a modern kommunikáció technológiák terjedését előmozdító tartalmakként kezeli, és az azzal kapcsolatos tennivalókat „Az Internet használatának támogatása” körében tárgyalja.¹⁸ Ebben a megközelítésben az elektronikus kormányzat (e-government) az európai polgárok számára fontos szolgáltatások elérhetővé tételével, a mindennapos ügyintézés egyszerűsítésével az információs társadalom kialakulásának fontos tényezője. A digitális technológiák lehetőséget teremtenek a közszféra által kezelt információk könnyebb elérésére és egyszerűbb felhasználására, hozzájárulva ezzel a technológiában rejlő lehetőségek széles körű felismeréséhez.

¹⁶ Government services

¹⁷ Lásd erről részletesen: eEurope 2000, Chapter 10, p. 16.

¹⁸ eEurope 2002 An Information Society For All Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council, 19-20 June, 2000, Objective 3 b), (A továbbiakban eEurope 2002) pp. 22-23.

Az elektronikus kormányzat ugyanakkor nem csak az ügyfelek oldalán jelent előnyöket. A „kormányzás a hálózaton” a közigazgatás átalakulását, a szolgáltatások gyorsabb reakciókészségét eredményezheti, nagyobb hatékonyságot, költségcsökkenést, nagyobb átláthatóságot, valamint gyorsabb közigazgatási eljárásokat tehet lehetővé. Az akcióterv szerint a közigazgatás az előtt a kihívás előtt áll, hogy gyorsan alkalmazkodjon az új munkamódszerekhez. Azokhoz is, amelyekhez a magánszektoralal való együttműködés is hozzátartozik. Az átalakulás azonban megköveteli a belső igazgatási folyamatok alapvető átalakítását, ami – a közigazgatás hagyományosan merev és konzervatív rendszerén – csak nagyon nehezen vihető keresztül. Az európai szintű szolgáltatások kialakítását ugyanakkor az eltérő hozzáférési szabályok is akadályozzák.

Az eEurope Akcióterv célja az elektronikus kormányzat területén egyrészt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés javítása, másrészt az alapvető szolgáltatások egyszerű igénybevételének lehetővé tétele, a polgárok és a közigazgatás hálózati interakciójának támogatása. A közszeaktor működésének hatékonyabbá tétele egyúttal megköveteli az intézmények belső szervezetének és egymás közötti kommunikációjának az átalakítását is.

Az Európai Unió vállalja, hogy saját intézményeiben a nemzeti közigazgatásoknak példát mutatva alkalmazza az informatikai megoldásokat, előmozdítva ezzel a hatékonyság és a nyitottság elvének érvényesülését, továbbá jó minőségű szolgáltatásokat biztosítva az európai polgárok számára. Az akciótervben az Európai Bizottság vállalja, hogy saját eljárásait is felülvizsgálja a digitális technológia hatékony alkalmazása szempontjából.

Az eEurope 2002 a következő konkrét – határidőhöz kötött és felelőshöz rendelt – feladatokat határozta meg:

- alapvető közérdekű adatok hozzáférhetővé tétele a hálózaton (különösen jogi és közigazgatási információk, kulturális információk, környezeti, közlekedési információk);
- a tagállamoknak általános elektronikus hozzáférést kell biztosítaniuk az alapvető közigazgatási szolgáltatásokhoz;

- a közszektor kezelésében lévő információkra vonatkozó koncepciók kidolgozása, közösségi szinten is;
- nyílt forráskódú (szabad) szoftverek használatának támogatása a közszektorban;
- a „kormányzás a hálózaton” tapasztalatainak európai szintű kicserélése;
- minden olyan eljárást, amelyben a Bizottság érdekelt, át kell ültetni hálózati környezetbe;
- támogatni kell az elektronikus aláírás használatát a közigazgatásban.

Az eEurope 2002 eredményei között a következők emelendők ki: Az akcióterv 2002 februárjában közzétett értékelése megállapítja, hogy azoknak a szolgáltatásoknak az online megjelenése a legnagyobb arányú, amelyek egyetlen közigazgatási szervhez kapcsolódnak (pl. adózás, vámügyek). Kevés és gyengébb minőségű elektronikus szolgáltatást nyújtanak a helyi közigazgatás szervek. Az értékelés megállapítja továbbá, hogy a bonyolult belső igazgatási folyamatokat alapvetően újjá kell szervezni, az eljárásokat egyszerűsíteni kell. A hiányosságok ellenére is az e-kormányzati szolgáltatások a legnépszerűbb tartalmak közé tartoznak, az európai Internet-felhasználóknak majdnem a fele felkeresett már ilyen oldalakat – ez igazolja az elektronikus kormányzatnak az információs társadalom terjedését segítő hatását. A szolgáltatások elsősorban az információk elérését és nyomtatványok letöltését teszik lehetővé, a felhasználóknak kevesebb mint 10%-a nyújtott be rajtuk keresztül beadványt. Az értékelés – ezen eredmények alapján – megállapítja, hogy a szolgáltatásoknak a lehető legrövidebb időn belül alkalmassá kell válniuk az átfogó interaktív felhasználásra. Összességében azonban az elektronikus kormányzat önmagában nem garancia a közigazgatás és a politikai élet iránti nagyobb bizalomra, mindössze olyan eszköz, amely hozzájárul a nyitottabb, felelősebb, nagyobb részvételre épülő, hatékonyabb és egységesebb igazgatási struktúrák kialakulásához.

2.1.3. Az eEurope 2005 Akcióterv

Az eEurope Akcióterv szerves folytatása, az eEurope 2005 Akcióterv, amely szintén kiemelt területként kezeli az elektronikus kormányzat megvalósítását. A dokumentum

az információs társadalom további fejlődésének fő mozgatóiként minden cselekvési területen a szélessávú hálózati hozzáférést és a platform-függetlenséget jelöli meg. Az e-kormányzat fejlődése szorosan összefügg az akcióterv területeivel. A szolgáltatások feltételezik az elektronikus azonosító rendszerek (elektronikus aláírás) hatékony használatát, és a fejlődést előmozdítaná a chipkártyák széles körű bevezetése. Az elektronikus közigazgatási szolgáltatásoknak jelentős szerepük lehet a hátrányos helyzetűek bevonásában az információs társadalomba, ezért – mint arra az akcióterv figyelmeztet – a szolgáltatások technikai és tartalmi kialakításában figyelemmel kell lenni az ő igényeikre.

Az eEurope 2005 az elektronikus kormányzattal kapcsolatban a következő konkrét cselekvési terveket fogalmazza meg:

- 2005 végéig minden közigazgatási szerv rendelkezzen szélessávú hálózati összeköttetéssel, amelynek beszerzésénél minden lehetséges technológiát figyelembe kell venni.
- 2003 végéig a Bizottság ismerteti az interoperabilitás egyeztetett kereteit, ami elengedhetetlen a Közösség egészében elérhető szolgáltatások működtetéséhez. E keretek ajánlásokat fogalmaznak meg a szolgáltatások tartalmával és technikai feltételeivel, szabványaival kapcsolatban. A keretek alapját nyílt normák jelentik, és támogatják a szabad szoftverek használatát.
- 2004 végéig a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek, továbbá használják ki a szélessávú hálózatok és a platform-függetlenség előnyeit. Ez szükségessé teszi a szervezeten belüli folyamatok átalakítását, amihez fel kell használni a nemzetközi tapasztalatokat. A szolgáltatások fejlesztésénél figyelembe kell venni egyes felhasználói csoportok sajátos igényeit.
- 2005 végéig a tagállamoknak a közbeszerzések jelentős részét elektronikus úton kell lebonyolítaniuk, ami a magánszektor tapasztalatai alapján jelentős költségcsökkenést eredményez. A Tanácsnak és a Parlamentnek a szükséges jogalkotási feladatokat a lehető leggyorsabban el kell végezniük. Minden európai polgár számára lehetőséget kell biztosítani a nyilvános, közösségi Internet-hozzáférésre. Ennek megvalósításába bevonhatók a strukturális alapok eszközei, valamint a gazdasági szereplők és a civil

kezdeményezések. A tagállamokkal, a gazdasági szereplőkkel és a regionális szervezetekkel együtt a Bizottság olyan elektronikus szolgáltatásokat indít, amelyek Európát népszerűsítik és közérdekű adatok felhasználó-barát elérését teszik lehetővé.

Az akcióterv meghatározza a közigazgatás által a polgárok és a vállalkozások számára elektronikus úton nyújtandó szolgáltatások körét, és e szolgáltatások minőségével kapcsolatos elvárásokat. A konkrét szolgáltatás-csoportok tartalma fontos szerepet játszik fő célunk, az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározása tekintetében, ezért azokat nem itt, hanem önálló fejezetben fogjuk bemutatni.

2.1.4. i2010

Az Európai Tanács 2005. tavaszi ülészaka a fenntartható növekedés motorjaként a tudást és az innovációt jelölte meg. Az állam- és kormányfők testülete emellett kimondta azt is, hogy az információs és kommunikációs technológiáknak (IKT) a közszolgáltatásokban, a kis- és középvállalkozásokban (KKV) és a háztartásokban történő kiterjedt használatára alapozva ki kell építeni a teljes mértékben befogadó információs társadalmat.¹⁹

Mint arra a dokumentum rámutatott, az IKT fejlődése felgyorsult, és elérte azt a küszöböt, amely felett az információs társadalom és a média területén már erőteljes növekedésről beszélhetünk. Az információs társadalom és a média területén működő szolgáltatások, hálózatok és eszközök digitális konvergenciája gyakorlatilag valósággá vált. A digitális konvergencia azonban a politikában is konvergenciát tesz szükségessé, azaz késznek kell lenni arra, hogy a szabályozási keretet a kialakulófélben lévő digitális gazdaság igényei szerint alakítsuk.

Az információs társadalom előtt álló kihívások átfogó elemzésére, valamint az érdekeltekkel a korábbi kezdeményezésekről és eszközökről széles körben folytatott

¹⁹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, SEC(2005) 717, Brussels, 1.6.2005, COM(2005) 229 final, Introduction, p. 3.

konzultációra építve a Bizottság az i2010 dokumentum elfogadására vonatkozó javaslatában három prioritást javasol az információs társadalom és a média területén folytatandó európai politika számára: Elsőként az egységes európai információs tér kialakítását, amely az információs társadalom és a média területén előmozdítja a nyitott és versenyképes belső piacot. Másodsorban az IKT-kutatásokba történő befektetések és az innováció megerősítését, amely megalapozza a növekedést, valamint a több és jobb munkahely megteremtését. Harmadszor pedig a befogadó európai információs társadalom elérését, amely oly módon teremt alapot a növekedésnek és a foglalkoztatásnak, hogy közben kielégíti a fenntartható fejlődés követelményeit és előnyben részesíti a jobb közszolgáltatást és az életminőséget.

Mint láttuk, az első célkitűzés a megfizethető, biztonságos, nagy sávszélességű kommunikációt, gazdag és változatos tartalmat és digitális szolgáltatásokat kínáló egységes európai információs tér megvalósítása volt. A digitális konvergencia mindezek mellett megköveteli az eszközök, a platformok és a szolgáltatások interoperabilitását, de a konvergáló digitális szolgáltatások széles körű elfogadása lehetetlen a megbízható, biztonságos és kiszámítható IKT nélkül.

Az előbbieknél megfelelően a második célkitűzés világszínvonalú kutatás és innováció az IKT területén, felzárkózás Európa vezető versenytársaihoz. A Bizottság ezért megfogalmazta a technológiai haladás innovatív alkalmazásokra és szolgáltatásokra váltásának ösztönzését mind a köz-, mind pedig a magánszférában.

Az IKT használatának terjedésével párhuzamosan növekszik a társadalomra gyakorolt hatás is. Az i2010 ezt háromféleképpen veszi figyelembe. Gondoskodik arról, hogy az IKT valamennyi polgár javát szolgálja, igyekszik jobbá, költséghatékonyabbá és hozzáférhetőbbé tenni a közszolgáltatásokat, és javítja az életminőséget. A Bizottság megítélése szerint gazdasági, társadalmi, etikai és politika szempontból egyaránt roppant fontos, hogy – különösen az elmaradottabb régiókban – az IKT-termékek és szolgáltatások hozzáférhetőbbé tételével erősödjék a társadalmi, gazdasági és területi kohézió.

Témánk szempontjából a harmadik célkitűzés a legfontosabb, amely – mint láttuk – nem más, mint a befogadó, minőségi közszolgáltatásokat nyújtó és az életminőséget előmozdító információs társadalom. Ennek keretében elő kell mozdítani az átláthatóbb, hozzáférhetőbb és költséghatékonyabb IKT-alapú közszolgáltatásokat.

Fentiek összegzéseként megállapítható, hogy az i2010 kezdeményezés révén a Bizottság új, integrált politikai megközelítési módot indított útjára az információs társadalom területén.

2.1.5. Az i2010 eGovernment cselekvési terv

Az Európai Bizottság az „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért”²⁰ kezdeményezés részeként 2006-ban elfogadta az i2010 eGovernment cselekvési tervet, amelynek célja az volt, hogy hozzájáruljon a lisszaboni stratégiához és más közösségi szakpolitikákhoz.²¹ Mint a cselekvési terv megállapítja, szoros kapcsolat áll fenn a verseny- és innovációs képesség, valamint a közigazgatás minősége között, így a „jó kormányzás” megvalósítása elengedhetetlen a világgazdasági versenyben. Mindezekon túlmenően az elektronikus közigazgatás megteremtése nagyban hozzájárulhat a lisszaboni stratégia megvalósításához, de fontos szempont a bővülő Unióban a határokon átnyúló közszolgáltatások zökkenőmentes megvalósítása is. A hatékony és innovatív közigazgatás alapvető jelentőségű a globális szinten versenyképes Európa számára. Az elektronikus kormányzat nem jelent kevesebbet, mint a közszférában rejlő lehetőségek kiaknázásának kulcsát.

A cselekvési terv középpontjában öt fő célkitűzés áll, amelyek a következők:

1. A hátra maradtak felzárkóztatása, azaz a társadalmi integráció felgyorsítása az elektronikus kormányzaton keresztül annak érdekében, hogy 2010-re minden polgár

²⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, SEC(2005) 717, Brussels, 1.6.2005, COM(2005) 229 final

²¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, SEC(2006) 511, Brussels, 25.04.2006, COM(2006) 173 final

élvezhesse a megbízható, innovatív szolgáltatásokat és az azokhoz való könnyű hozzáférést.

2. Az eredményesség és a hatékonyság elérése, azaz magas felhasználói elégedettség, átláthatóság, elszámoltathatóság megteremtése, valamint az adminisztratív terhek csökkentése.

3. A polgárok és a vállalkozások javára nyújtott, nagy jelentőségű alapszolgáltatások (például közbeszerzés) elektronikus elérése és lebonyolítása.

4. Lehetővé tenni a polgárok és a vállalkozások számára, hogy a közszolgáltatásokhoz 2010-re kényelmes, biztonságos és interoperábilis, hitelesített hozzáférést élvezhessenek egész Európában.

5. A részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése. A Bizottság álláspontja szerint az elektronikus közigazgatás kiépítésével, megteremtésével az online közszolgáltatások révén leküzdhető a digitális megosztottság, megszüntethető a digitális kirekesztődés. Az IKT-alapú közszolgáltatások ugyanis alkalmasak arra, hogy segítsék a társadalmi kohézió megszilárdítását, és biztosítsák, hogy a hátrányos helyzetű emberek könnyebben juthassanak lehetőségekhez. A cselekvési tervben megfogalmazottak megvalósításának eredményeit a Bizottság három területen várta: a polgárok és vállalkozások tekintetében a közigazgatásban, valamint e kettő eredményeként a társadalom és a gazdaság egésze tekintetében.

A dokumentum természetesen nem hagyja figyelmen kívül, hogy a legtöbb közigazgatási „szolgáltatás” helyi, regionális vagy nemzetállami jellegű, de kiemeli, hogy bizonyos területeken igenis beszélhetünk nagy horderejű és egyúttal határon átvéelő szolgáltatásokról. Ide tartozhat például az elektronikus közbeszerzés, az elektronikus számlakibocsátás lehetőségének megteremtése, de meg kell említeni a polgárok mobilitásával kapcsolatos olyan szolgáltatásokat is, mint a munkakeresés, a társadalombiztosítási szolgáltatások, valamint a külföldön folytatott tanulmányokhoz kapcsolódó oktatási szolgáltatások. Nem szabad megfeledkezni olyan lehetőségekről sem, mint például a vállalkozások bejegyzése.

A legfontosabb elemek között különös figyelmet nyer az elektronikus személyazonosság-kezelés (eIDM) megvalósítása, amelynek szerves része az

elektronikus okmányhitelesítés és az elektronikus archiválás feltételeinek megteremtése, bár ez nemzeti elhatározást igényel első sorban. Az eIDM ugyanis nem azonos a nemzeti személyi azonosítók funkciójával. Amíg az utóbbi elsődleges célja a közbiztonság megvalósítása, vagy a terrorizmusellenes küzdelem támogatása, addig az eIDM lényege a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítése és intelligensebb, személyre szabott szolgáltatások nyújtása.

Szintén fontos összetevőként kell kezelni az interoperabilitás kérdését. Ez ugyanis nem csak az eIDM előnyeihez való hozzáférést teszi lehetővé, hanem például a közigazgatási szervek közötti biztonságos kommunikációt vagy a nyilvántartásokhoz való, határokon átvívelő hozzáférést. A Bizottság konkrét cselekvésként fogalmazta meg 2009-re, hogy áttekinti az elektronikus aláírás közigazgatási alkalmazását, és megvizsgálja, hogy a tagállamokban mennyire veszik igénybe azt a közszolgáltatások terén. A rákövetkező esztendő feladata pedig az interoperábilis eIDM-ekre vonatkozó európai eIDM-keret tagállami alkalmazásának áttekintése.

A demokratikus döntéshozatal és részvétel kapcsán szintén nagy potenciál rejlik az IKT-ban, ezek segítségével ugyanis a polgárok nagy számban vehetnek részt a közügyekről folytatott vitákban és a döntéshozatalban, a helyitől az európai szintig mindenütt. Ezzel gyakorlatilag egy új jelenség megszületésének is szemtanúi lehetünk, amely nem más, mint az elektronikus demokrácia, és amely komoly erő lehet az EU intézményrendszerét terhelő demokratikus deficit csökkentéséért vívott küzdelemben.

A cselekvési terv jelentőségének igazolásához, és lehetséges hatásainak részletes elemzéséhez rendelkezésünkre áll az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban EGSZB) véleménye is.²² Ebben a dokumentumban mindenekelőtt az szerepel, hogy el kell kerülni a digitális megosztottságot és meg kell akadályozni a másodosztályú állampolgárok csoportjának kialakulását. Emellett a hatóságok digitális szolgáltatásokra való áttérése együtt jár azok korszerűsítésével a polgárok részére

²² Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: "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" COM(2006) 173 final (2006/C 325/19)

nyújtott szolgáltatások jobb minősége, nagyobb rugalmassága és teljesítőképessége, a közpénzek hatékony felhasználása, a költségsökkentések, a felhasználóbarát jelleg, a hatóságok fokozottabb együttműködése, valamint a közigazgatási eljárások egyszerűsítése értelmében.

A cselekvési terv megvalósíthatóságának egyik alapelemeként emeli ki az EGSZB, hogy el kell érni a szélessávú szolgáltatások tekintetében a teljes lefedettséget. Növelni kell mindezek mellett a polgárok bizalmát a hatóságokkal szemben, amelyet elsősorban biztonsági intézkedések foganatosításával lehet elérni. Meg kell teremteni különböző hatóságok közötti együttműködés struktúráit annak érdekében, hogy a polgárok – a mindenkori szolgáltató hatóságtól függetlenül – igénybe tudják venni az új szolgáltatásokat. Az eredményesség és az elvárt társadalmi–gazdasági hatások megteremtése érdekében véleményében az EGSZB egy minimum-listát határozott meg, amelynek elemei a következők:

- a polgárok és a vállalkozások azon jogának biztosítása, hogy elektronikus úton érintkezzenek a hatóságokkal;
- olyan mechanizmusok létrehozása, amelyek biztosítják, hogy az online szolgáltatások kínálata megfelel a fennálló igényeknek, valamint az elektronikus szolgáltatások pontosan meghatározott katalógusának összeállítása;
- megfelelő csatornák biztosítása, amelyeken keresztül a polgárok és a vállalatok igénybe vehetik a közigazgatás által kínált szolgáltatásokat.

Az EGSZB a cselekvési terv kritikájaként értékelte, hogy az nem tér ki a szervezett civil társadalom szerepére a célkitűzéseinek megvalósításában, különösen ami a polgárok fokozottabb részvételét illeti a demokratikus döntéshozatali folyamatokban. Figyelmeztet arra is, hogy a demokrácia minősége nagymértékben függ a közigazgatás működésétől. Korszerű és rugalmas hatóságokra van szükség, amelyek a polgárok gondjainak tekintetbevételével alakítják ki szervezetüket, és képesek e problémákat időben felismerni és megoldani. A hatóságoknak átlátható módon kell tevékenykedniük, ily módon a polgárok bíznak bennük és polgárközelinek érzik őket.

„Kívülről” szemlélve az EU eEurope kezdeményezései erősen átpolitizáltak és eredmény-centrikusak. Mindezek mellett az EU minden Akciótervében olyan módszereket alkalmaz, amelyek alkalmasak arra, hogy ellenőrizhetővé és folyamatosan nyomon követhetővé tegyék az abban megfogalmazott célok elérését.²³

2.2. Common List of Basic Public Services

A közigazgatás által a polgárok és a vállalkozások számára elektronikus úton nyújtandó szolgáltatások körét az akcióterv a következők szerint határozza meg: az elektronikus úton is igénybe vehető alapvető közigazgatás szolgáltatások között az Európai Unió tizenkét szolgáltatást határozott meg a polgárok részére és nyolcat a vállalkozások részére. E szolgáltatásoknak az akcióterv szerint 2002 végén minden tagállamban működniük kell. A lista természetesen a magyar döntéshozók számára is irányadó, hiszen hazánk az EU tagja 2004. május 1-től.

A polgárok számára nyújtott (nyújtandó) szolgáltatások közé tartozik:

- a jövedelemadóval kapcsolatos ügyintézés,
- a munkaügyi hatóságok álláskereső szolgáltatásai,
- a társadalombiztosítással kapcsolatos ügyintézés (a munkanélküliség, a családi pótlék, az orvosi kezelések költségei, illetve az ösztöndíjak területén),
- személyi okmányokkal kapcsolatos ügyintézés,
- gépjárművek adminisztrációja,
- építési engedélyek igénylése,
- rendőrségi bejelentések,
- könyvtári szolgáltatások,
- anyakönyvi ügyintézés,
- egyetemi és főiskolai beiratkozás,
- lakhelybejelentés,
- egyes egészségügyi szolgáltatások (pl. kórházakkal kapcsolatos információk beszerzése).

A vállalkozások számára nyújtott (nyújtandó) alapszolgáltatások:

²³ Subhajit Basu, *E-Government and Developing Countries*, International Review of Law Computers and Technology, Volume 18, No. 1., March 2004. (A továbbiakban Basu 2004.), pp. 114.

- a munkavállalók járulékaival kapcsolatos ügyintézés,
- a társasági és a jövedéki adóval kapcsolatos ügyintézés,
- a cégnyilvántartáshoz kapcsolódó szolgáltatások,
- a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése,
- a vámügyintézés,
- a környezetvédelmi engedélyek beszerzése,
- a közbeszerzési eljárások lefolytatása.

Az üzleti szférában az egyes szervezetek elektronikus kereskedelmi szolgáltatásai rendkívül változatos képet mutatnak. Az egyszerű, weboldalon közzétett információktól kezdve a konkrét, elektronikus kereskedelmi tranzakciós lehetőségekig (például online vásárlás, megrendelés és fizetés) több szolgáltatási szintet találunk. Az e-government esetében sincs ez sokkal másképp, itt is több fejlődési lépcső (szint) különíthető el. Ezeket a lépcsőket Tapscott a következőképpen nevezte el: hozzáférés, interakció, tranzakció és integráció.²⁴ Nézzük meg, Subhajt Basu szerint milyen tartalmat, illetve funkciót takarnak ezek a különböző szolgáltatási szintek.²⁵

A hozzáférés szintje azt jelenti, hogy statikus weblapok alkalmazásával az állam, illetőleg a közigazgatás egyirányú kommunikációt biztosítanak, gyakorlatilag a papír alapú tájékoztató kiadványokhoz hasonlatosan. A hozzáférés lényege az, hogy az állammal kapcsolatos információk a társadalom számára könnyen és gyorsan hozzáférhetővé váljanak, az eljárások áttekinthetőbbek legyenek, mindezek segítségével pedig erősödik a szolgáltató jelleg és a demokrácia. Mindezek egyébként nem kizárólag G2C és G2B, hanem G2G kapcsolatokban is érvényesülhetnek.²⁶

Az interakció szintje, vagyis az interaktivitás az előzőnél több tartalmi elemet jelent. Nevezetesen azt, hogy ezen a szinten a polgárok és a vállalkozások (tehát G2C és G2B

²⁴ D. Tapscott, *Blueprint to the Digital Economy*, McGraw-Hill, New York, 1998.

²⁵ Basu 2004., pp. 113.

²⁶ Amikor G2C, G2B vagy G2G kapcsolatáról beszélünk, azok alatt a közigazgatás (government) viszonyát értjük más társadalmi rendszerekhez, például az állampolgárokhoz (citizens) vagy a gazdálkodó szervezetekhez (businesses). Így tehát beszélhetünk a közigazgatás és a polgárok kapcsolatáról (government to citizens–G2C), a közigazgatás és az üzleti szféra kapcsolatáról (government to businesses–G2B) vagy a közigazgatáson belüli kapcsolatrendszerekről (government to government–G2G).

kapcsolat) a honlapokon keresztül, különböző alkalmazások segítségével hozzáférhetnek bizonyos adatbázisokhoz (például jogszabály-nyilvántartások, egészségügyi adatok, cégnyilvántartás adatai), továbbá lehetőségük nyílik különböző dokumentumok, formanyomtatványok letöltésére, keresőprogramok alkalmazására, és kérdések megfogalmazására például elektronikus üzenet formájában.

A tranzakciós szinten a felhasználónak már arra is lehetősége nyílik, hogy pénzügyi műveleteket is végrehajtsa, például illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat, illetve adót fizessen elektronikusan, anélkül, hogy személyesen meg kellene jelennie egy hivatalban. Ahhoz azonban, hogy ez megvalósuljon, biztosítani kell a szükséges elektronikus fizetési kapukat, és biztonságossá kell tenni a hálózati kapcsolatot. A tranzakció azonban nem csak fizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatban értelmezhető, hanem például igazolványok, engedélyek, útlevelek, vízumok kiadása, érvényességének meghosszabbítása, cseréje során, de ugyanitt biztosítható akár az online szavazás lehetősége is. Ezen a ponton – mint arra utaltunk, különös jelentőséget kap a biztonság kérdése, valamint a személyazonosság hitelt érdemlő igazolásának követelménye. Nyilvánvaló tehát, hogy a tranzakciós szint nem alakítható ki megfelelő elektronikus aláírási alkalmazások hiányában.

Az integrációs szinten a különböző alrendszerek virtuális térben történő együttműködésére kell gondolnunk, elsősorban annak érdekében, hogy a különböző erőforrások koncentrálhatóak legyenek, azaz ugyanazon ügyfél több ügye esetén, ahol több szerv érintett, vagy akár fordítva, több, illetve nagyszámú ügyfelet érintő ügyekben lehetőség nyíljon a központi ügyintézésre. Itt tehát egy olyan virtuális egyablakos²⁷ ügykezelési állomásról beszélünk, ahol megvalósulhat az ügyek integrált kezelése azzal, hogy több alrendszer csatlakozik a hálózathoz, minden információs rendszer integrálásra kerül, így az ügyfelek egy helyen igénybe tudják venni a különböző szolgáltatásokat, legyen szó akár állampolgárokról, akár vállalkozásokról (G2C és G2B). Ahhoz azonban, hogy mindez létrejöjjön, elsősorban a közigazgatási szervezeti rendszeren belül kell komoly változtatásokat végbevinni. A G2G kapcsolati szférában szükség van a politikai kultúra, az eljárási rend és a felelősségi rendszer teljes

²⁷ One-stop contact point.

újrarendelésére és átalakítására, valamint a személyi állomány képzésére, és munkarendjének megváltoztatására. Mindazonáltal nem fér kétség ahhoz, hogy az elvárt eredmények (költségcsökkentés, hatékonyság és ügyfél-elégedettség) ebben az integrált rendszerben érhetők el a legjobb minőségben.

2.3. Az Egységes Európai Közigazgatási Tér gondolata

Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén következtetéseket fogadott el, amelyek célja, hogy 2010-ig az Európai Uniót a világ legversenyképesebb, legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegyék, amely képes a fenntartható gazdasági fejlődésre, több és jobb munkahely létrehozására és nagyobb társadalmi kohézió elérésére.²⁸ Az Európai Tanács 2003. márciusi brüsszeli ülésén felhívta a figyelmet Európa különböző területei összekapcsolásának, és ezen keresztül a belső piac erősítésének fontosságára, valamint hangsúlyozta, hogy az elektronikus távközlés a növekedés, versenyképesség és munkahelyek szempontjából nagy hajtóerő az Európai Unióban, és hogy fellépésre van szükség ezen erő konszolidálása és a lisszaboni célkitűzések teljesítésének elősegítése érdekében.

Az elektronikus közigazgatás tehát napjainkra az európai uniós gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulási törekvések központi tényezőjévé vált. Érdemben hozzájárul a közpolitikák fejlesztéséhez és végrehajtásához, az utóbbi időben pedig különösen komoly szerepet játszik az európai gazdaság innovációs és versenyképességének növelésében. Mindezek mellett az egységes piac megfelelő működésének feltétele a modern és hatékony közigazgatás, amely alkalmas arra, hogy megkönnyítse a polgárok és vállalkozások mobilitását és problémamentes kapcsolatát. Ugyanakkor kiemelendő az is, hogy nem csak az egységes piac működtetését, hanem az EU-politikák egyéb területeit is támogatni kell a közigazgatások közötti fokozott információcsere révén. A közösségi politikák célkitűzései – akár az igazságügy és belügy, akár a külkapcsolatok és biztonságpolitika területén – nem érhetők el az információs technológiák által támogatott közigazgatási rendszerek közötti szoros

²⁸ Lisszaboni Stratégia

együttműködés nélkül. Ugyanez jelenik meg az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK számú határozatában is, amely így fogalmaz: „Az üzleti vállalkozások és polgárok Európa határain belüli mobilitásának elősegítése közvetlenül hozzájárul az akadályok elhárításához az áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgásának útjából, valamint a tagállamok állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedéséhez.”²⁹

Az Európai Parlament és a Tanács „Az igazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét lehetővé tévő transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutatásokról, köztük közös érdekű projektek meghatározásáról” szóló 1719/1999/EK határozata hívta életre az IDA programot, amely a közigazgatási rendszerek közötti adatcserét, az információs infrastruktúra kiépítését és egységes formátumok kialakítását kívánta elősegíteni az Európai Unióban.³⁰ Mindezeket követően az IDA program második szakasza (IDA II.) azon túl, hogy az eredmények elmélyítését és az ágazati rendszerek együttműködésének szorosabbá tételét kívánta elérni, energiáit 2004-től az állampolgárok és vállalkozások részére nyújtott szolgáltatások eredményesebbé tételére fordította.

Az IDA II. program bizottsági értékelése során elsősorban az került figyelembevételre, hogy a projektet alapvetően meghatározó közösségi politikai célok megvalósításában (foglalkoztatás, szociális biztonság, szállítás, közbiztonság) mennyiben játszott szerepet a program.³¹ Mindezek során komoly erőforrásokat fordítottak az alapvető, biztonságos kommunikációt lehetővé tevő infrastruktúra kiépítésére. A program pozitív értékelése az Európai Bizottság mellett rámutatott annak hiányosságaira is, amely utóbbiak kiküszöbölését az IDA II. programot felváltó IDABC program keretében látták megvalósíthatónak.

²⁹ AZ Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata (2004. április 21.) páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperábilis nyújtásáról (IDABC), preambulumban, (2) bekezdés

³⁰ Interchange of Data across Administrations

³¹ Jelentés az IDA II. program értékeléséről, A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Brüsszel, 2005. október 14., COM (2005) 493.

Az IDABC program egyik legfontosabb, új kezdeményezése a SEMIC.EU.³² Ez gyakorlatilag egy olyan eszköz, amely az európai közigazgatási rendszerek közötti kommunikációt segíti, emellett alkalmas platform szakértői csoportok együttműködésére, tapasztalatcserére.

1. számú ábra³³



A rendszer célja, hogy lehetőséget teremtsen a különböző eljárási módzatok közelítésére, a használt módszerek publikálására, az európai partnerekkel való kommunikációra, koncepciók, adatok, modellek megosztására és az uniós szervekkel való együttműködésre.

Az elektronikus közigazgatás kialakítása és működtetése területén az európai közigazgatás minden szintjén jelentős előrelépés történt az utóbbi évek során. Ugyanakkor azonban az Európai Bizottság „A páneurópai e-kormányzati szolgáltatások interoperabilitása” című közleményében arra is figyelmeztet, hogy nagyobb erőfeszítést kell szentelni az e-kormányzat határokon átnyúló dimenzióinak fejlesztésére, ugyanis

³² Semantic Interoperability Centre, Europe

³³ Forrás: <http://www.semic.eu/semic/> (2008. szeptember 19.)

ezen a területen az interoperabilitás még magasabb szintű prioritást jelent.³⁴ A Bizottság megítélése szerint a különböző tagállamok közigazgatási rendszerei között létrejövő szorosabb együttműködés emeli az európai polgárok és vállalkozások számára nyújtott szolgáltatások színvonalát, és növeli az EU-politikák végrehajtásának hatékonyságát.

Ahhoz, hogy az együttműködés szorosabbá válhasson, az szükséges, hogy a közigazgatási szervek közötti kommunikáció színvonala emelkedjen. A modern közigazgatásnak kifinomult IKT-infrastruktúrát³⁵ és a legmodernebb igényeket kielégítő e-kormányzati eljárásokat kell kiépítenie, mert csak ilyen körülmények között tud az információs társadalom által kínált lehetőségek kiaknázásához szükséges költséghatékony, átlátható és megfelelő színvonalú szolgáltatásokat nyújtani.³⁶

A tagállami közigazgatás sérthetlensége természetesen ezen a területen is érvényesül, így az Európai Unió nem szabhat kötelező előírásokat a tagállami közigazgatási rendszerek együttműködési képessége, interoperabilitása tekintetében. A tagállamok felelőssége tehát, hogy a közigazgatásban használt információs rendszereiket a szükséges területeken alkalmassá tegyék arra, hogy képesek legyenek a páneurópai szintű információcserére. Tekintettel azonban arra, hogy a közös politikák végrehajtása magas prioritási szintet jelent, a tagállamok közötti interoperabilitás megteremtése európai szintű együttműködést és koordinációt kíván.

Az interoperabilitásnak, azaz annak a képességnek, hogy az információs feldolgozó rendszerek és munkafolyamatok összekapcsolhatók, a más szervezetektől származó információk megérthetők és újra felhasználhatók legyenek, három fő területen kell érvényesülnie az elektronikus közigazgatási szolgáltatások végrehajtása során: szervezeti, szemantikai és technikai területen. Szervezeti interoperabilitás alatt az adott e-kormányzati szolgáltatás nyújtása során érintett szereplők és létrejövő szervezeti folyamatok megállapításának képességét értjük. A technikai interoperabilitás lényege

³⁴ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, A páneurópai e-kormányzati szolgáltatások interoperabilitása, Brüsszel, 13.2.2006 COM(2006) 45, végleges, p. 2.

³⁵ Információs és kommunikációs technológia – IKT (Information and Communication Technology – ICT)

³⁶ Carlo D’Orta, What Future for the European Administrative Space, 41st Meeting of the european directors general responsible for the public administration Rome, 2003., Maastricht, 2003., p. 6.

az, hogy nyíljon lehetőség az informatikai rendszerek és szoftverek összekapcsolására, nyílt interfészek, szabványok használatával annak érdekében, hogy megbízható, hatékony és eredményes információs rendszerek jöhessenek létre. Szemantikai interoperabilitás annak biztosítását jelenti, hogy a másokkal megosztott információ tartalma nem veszhet el a folyamat során, és hogy a közönség, az alkalmazók és az intézmények megkapták és megértették azt.

A közösségi politikák bizonyos területein ez az interoperabilitás megvalósult, és a gyakorlatban jól működik. Tipikusan ilyen terület a vám- és adóügyintézés. A jövőben a tagállamoknak és a Közösségnek arra kell törekednie, hogy a közigazgatás minden területén meghonosodjon a szervek közötti eredményes adatcsere.

Az Európai Unió intézményes formában kívánja megvalósítani azt a fajta koordinációs tevékenységet, amelyet – mint a fentiekben láttuk – megfogalmazott a maga számára. Ennek legkézzelfoghatóbb eredménye a fentiekben már említett IDABC program életre hívása, amely gyakorlatilag nem más, mint a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperábilis nyújtására irányuló program.³⁷ Alapvető célja, hogy az információs és kommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek kiaknázásával biztosítsa az állampolgárok és a vállalkozások számára a közszolgáltatások határon átnyúló elérését. Ennek eredményeként a közigazgatás működése hatékonyabbá válhat.

A fenti eredmények elérése érdekében – mint említettük – közös, európai szintű fellépés szükséges, amelynek során:

- leltárt kell készíteni a különböző tagállamokban működő szolgáltatásokról és szolgáltatási elemekről,
- meg kell határozni az interoperabilitás elérésének és teljesítményértékelésének módjára vonatkozó, szolgáltatás vagy szektor-specifikus cselekvési terveket,
- meg kell állapítani az európai szinten kezelendő horizontális interoperabilitási réteget,
- meg kell állapodni arról, hogy az e-kormányzati interoperabilitás milyen szintjét kell elérni, és milyen módon kell ezt megközelíteni,

³⁷ Programme for Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens, IDABC

- valamint meg kell állapodni arról, hogy milyen újra felhasználható vagy mérhető modell-megoldásokat kell közösen végrehajtani.

A fenti célok támogatásához közös európai infrastruktúrát kell építeni. Ennek célja az, hogy áthidalja a nemzeti szempontok közti különbségeket. Az interneten található információs fórumok, nyilvántartások és dokumentum-tárak megkönnyítik az e-kormányzati szolgáltatások szervezeti és szemantikai interoperabilitását, mivel megmutatják, hol lehet hozzáférni a keresett információkhoz, milyen feltételek mellett és hogyan lehet értelmezni őket.

Annak ellenére, hogy a tagállamok felelősek saját rendszereik interoperabilitásáért, az európai szintű interoperabilitás, amely a közös EU-politikák és prioritások végrehajtása miatt szükséges, európai szintű együttműködést és koordinációt kíván. A zökkenőmentes szolgáltatás érdekében a Bizottság álláspontja szerint biztosítani kell az interoperabilitást a helyi, regionális, nemzeti és európai közigazgatási szintek között.

A Bizottság megállapította, hogy a saját e-kormányzati programjaik és politikáik felállításában a tagállamok már sokat haladtak előre, ami azt jelenti, hogy a végrehajtás tekintetében sokféle különböző intézkedést fogantatosítottak. Az eltérő alkotórészek és folyamatok integrációja elsődleges fontosságú feladat lett. Emellett a technológiák és a piaci termékek folyamatosan fejlődésben vannak, mindeközben pedig folyamatosan jelennek meg interoperabilitást biztosító új módszerek. Egyre több lehetőség nyílik az e-kormányzati szolgáltatások gyarapítására, ami arra utal, hogy az interoperabilitás olyan területeken is fontos szemponttá válik, amelyeken azelőtt nem volt jelentős. A magunk részéről a fentiekből arra a következtetésre jutunk, hogy a konvergencia nem csak a technológia területén rendkívül fontos tényező, hanem értelmezhető a közigazgatási szervek közötti viszonyrendszerekben is, különösen akkor, ha az Európai Unió tagállamainak közigazgatási szervei közötti interoperabilitásról beszélünk.

3. Az elektronikus közigazgatás egyes tagállami modelljei

Az előzőekben megvizsgáltuk, hogy az Európai Unió közösségi kezdeményezései milyen tekintetben adnak tartalmat az elektronikus közigazgatás témakörének. Azt is láttuk, hogy – bármennyire is független a tagállami közigazgatás – maga az Unió is fogalmaz meg elvárásokat az elektronikus közigazgatás témakörében, legalábbis ami a szolgáltatásokat illeti. Mindezek mellett mind a Közösségek, mind a tagállamok jól felfogott érdeke, hogy olyan közigazgatási rendszert működtessenek, amely alkalmas a közös kommunikációra, együttműködésre, tapasztalat- és adatcserére. Az elektronikus közigazgatás tartalmának és fogalmának meghatározása során tehát ki tudjuk majd jelölni a legfontosabb kereteket az Uniós elvárások, iránymutatások alapján.

A továbbiakban néhány európai állam legfontosabb elektronikus közigazgatási kezdeményezését kívánjuk bemutatni. Ezzel alapvetően az a célunk, hogy szűkíteni, illetve pontosítani tudjuk azt a vertikumot, amelyet az elektronikus közigazgatás tartalma tekintetében az uniós dokumentumok és kezdeményezések alapján lehatárolhatunk. Meg kell jegyeznünk, hogy minden uniós tagállam legfontosabb megoldásait megvizsgáltuk, de itt csak azokat a megoldásokat ismertetjük, amelyek jelentőségüknél fogva kiemelést érdemelnek, és modell-alkotó megoldásoknak tekinthetők. Amennyiben e kritériumnak valamely elektronikus közigazgatási megoldás nem felel meg, és mégis az alábbi vizsgálat részét képezi, annak oka az, hogy az adott tagállam valamely szempontból összehasonlítási alapul szolgálhat Magyarországnak számára. Végső célunk ugyanis az elektronikus közigazgatás definíciószerű meghatározása, elsősorban a magyar közigazgatás vonatkozásában.

A vizsgálat során arra jutottunk, hogy a különböző államok alapvetően két fő koncepciót követnek az elektronikus közigazgatás kiépítése során. Az egyik megoldás először az állam és a polgárok, illetve szervezetek közötti kapcsolatteremtés lehetőségének megteremtésére koncentrál, majd ezt követően egyre szélesíti az így elérhető elektronikus szolgáltatások körét. Ez a módszer a gyakorlatban jól vizsgázott, hiszen több ilyen tagállam előkelő helyet foglal el az elektronizált közigazgatás rangsorában.

A másik koncepció szerint elsősorban a szolgáltatások mennyiségét és minőségét kell erőteljesen ösztönözni. Amennyiben kellő mennyiségű szolgáltatás áll rendelkezésre az azokat igénybe vevők által elvárt formában és tartalommal, akkor a kapcsolatteremtés lehetőségeit nem szükséges egy, vagy néhány fő irányban meghatározni. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy az összes szóba jöhető módon kapcsolatot lehessen teremteni a közigazgatással, igénybe lehessen venni az általa nyújtott szolgáltatásokat. Amennyiben ezt a módszert követi valamely tagállam – mint látni fogjuk – szintén jól dönt, hiszen az e fejlesztési makett mentén haladó tagállamok között is találunk világszínvonalú megoldásokat.

3.1. Az eID modell

Ausztria volt az első uniós tagállam, mely az EU elektronikus aláírási irányelvével összhangban, már 1999-ben törvényt alkotott az elektronikus aláírásról.³⁸ Ez a törvény azonban nem csupán az üzleti szféra számára rendezte az elektronikus aláírás alkalmazási lehetőségeit, hanem az elektronikus közigazgatási kapcsolatokban is. Ezt követte az elektronikus közigazgatásról szóló törvény, amelyről szintén elmondható, hogy korán megszületett – legalábbis a többi EU tagállamhoz képest – hiszen hatálybalépésére 2004-ben került sor.³⁹ A törvény alapvető célja a jogi hatással bíró elektronikus kommunikáció ösztönzése, valamint az, hogy biztosítsa a választás lehetőségét a hagyományos és az elektronikus eszközök között az állami szervekkel való kapcsolattartás során. A jogszabály legfontosabb eleme a „Bürgerkarte” program megvalósítása. Ez gyakorlatilag nem más, mint egy elektronikus személyi igazolvány, ami alkalmas arra, hogy az állampolgárok ennek segítségével vegyenek igénybe elektronikus közszolgáltatásokat, és egyáltalán kapcsolatba léphessenek az állami szervekkel. A „Bürgerkarte” alkalmas arra, hogy elektronikus módon azonosítsa a jogosultat, és lehetővé tegye minden olyan elektronikus úton elérhető szolgáltatás, ügyintézési lehetőség igénybe vételét, amelynek háttér-hálózatát az állam, illetőleg a

³⁸ Bundesgesetz über elektronische Signaturen, BGBl I 1999/190.

³⁹ Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl I Nr. 2004/10. Hatálybalépés: 2004. március 1.

közigazgatás építette ki. A kártya működésének technológiájára nem kívánunk kitérni, csak jelezzük, hogy a személyazonosítást egy a kártyán elhelyezett minősített elektronikus aláírással végzik, amelyhez egy egyedi azonosító link kapcsolódik. A törvény részletesen tartalmazza a kártya használatához kapcsolódó jogi és technikai garanciákat, biztosítékokat, és figyelemmel van az adatvédelmi szabályozásra és a technológia-semlegesség elvére is.⁴⁰

Belgiumban a Minisztertanács 2001 júliusában döntött az elektronikus személyi azonosítók használatának bevezetéséről.⁴¹ Ez azt jelentette, hogy minden, 12. életévét betöltött belga állampolgár számára lehetővé tették az intelligens személyi azonosítók használatát. A kártyák kibocsátása 2003-ban kezdődött, és 2008-ra már közel ötmillió példányt váltottak ki. A prognózisok szerint 2009-re minden 12. életévét betöltött belga személy rendelkezni fog ilyen kártyával, ami nyolcmillió elektronikus személyi igazolványt jelent. A rendszer chipkártya és PKI alapú, használatának jogi hátterét (természetesen) az Unió elektronikus aláírásra vonatkozó 1999/93/EK irányelve képezi. A kártya előnye és különlegessége az, hogy a személyazonosításon és elektronikus ügyintézésen kívül a felhasználónak lehetősége van bármilyen elektronikus dokumentum digitális aláírására, ezáltal pedig teljes bizonyító erejű dokumentum készítésére. Maga a kártya szinte teljes mértékben hasonlít a magyar személyi azonosító igazolványra. A különbség gyakorlatilag nem más, mint a kártyán elhelyezett chip, amely tartalmazza a különböző funkciók eléréséhez szükséges elektronikus adatokat.

⁴⁰ A Bürgerkarte koncepcióról részletesen: Thomas Menzel, *The Role of Electronic Signatures in the Austrian Federal E-Government-Strategy with Special Focus on the Educational Sector*, Country (Round Table) Reports: ICA 2005 Conference, Session Identity Management, http://www.bmukk.gv.at/medienpool/12815/ica_2005.pdf (2008. augusztus 30.); valamint Schweighofer E–Menzel T–Kreuzbauer G, *Auf dem Weg zur ePerson – Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik* 2001, Verlag Österreich, Wien, 2001.

⁴¹ J. Deprest, F. Robben (A továbbiakban: J. Deprest, F. Robben, 2003.), “E-government: the approach of the Belgian federal administration”, Brussels, 2003, <http://www.law.kuleuven.ac.be/icri/frobben/publications/2003%20-%20E-government%20paper%20v%201.0.pdf>, pp. 36-40. (2009. május 10.)

2. számú ábra⁴²



A kiállítás tekintetében az eljárás a magyar személyi igazolvány igényléssel nagyrészt hasonlatos. A különbség természetesen az, hogy a kártya elektronikus funkcióinak használatához szükséges aktiváló PIN postai úton érkezik a felhasználóhoz.

Az intelligens eszköz használatának lehetősége jó hatással volt az elektronikus közigazgatási alkalmazások fejlődésére is. Az eID használatával ugyanis egy sor lehetőség nyílt meg a felhasználók előtt az elektronikus térben, olyanok mint például:

- a személyi nyilvántartás saját adataihoz való hozzáférés;
- adóbevallások megküldésének lehetősége;
- elektronikus anyakönyvezés;
- elektronikus könyvtári szolgáltatások;
- gépjárműokmányok elektronikus igénylése;
- elektronikus hozzáférés a bíróságok határozataihoz;
- a személyes egészségügyi adatokhoz való hozzáférés.⁴³

Hollandiában 2006-ban fogadtak el törvényt a polgárok által használható elektronikus azonosítókról, amelynek sajátosságai közé sorolható, hogy egyfelől a korábbi

⁴² Forrás: J. Deprest, F. Robben, 2003. p. 39.

⁴³ Philip Keersebilck, Bert Dufraimont, *Belgian e-government Application: the eID Card*, 9th International Conference on Development and Application Systems, Suceava, Romania, May 22-24, 2008., pp. 196-199.

adóazonosítók helyébe lépett, másfelől nem csak holland állampolgárok számára érhető el, hanem mindazok számára, akik hosszabb ideig kívánnak az országban tartózkodni. Ezzel a módszerrel elsősorban azt kívánta a holland jogalkotó kiküszöbölni, hogy az ügyfeleknek ne kelljen minden egyes eljárás során újra és újra megadni az adataikat.⁴⁴ Az azonosítók kibocsátása egyébként önkormányzati feladat. Sajátos, de üdvözlendő megoldás, hogy a polgárok elektronikus azonosításának megoldását követő lépés a szervezetek elektronikus azonosítási feltételeinek megteremtése volt. Hollandiában nagy hangsúlyt fektettek a személyre szabott információk minél könnyebb elérésére. Ennek érdekében – az elektronikus azonosítás lehetőségének megteremtését követően – olyan „személyes weboldal programot” dolgoztak ki, amelyben alapvetően előre összeállított kérdés-felvetésekhez gyűjtötték össze a szükséges információkat. Az érdeklődők így könnyen megtalálják a honlapon szereplő kérdések között saját problémájukat, és választ kaphatnak azokra, vagy tranzakciós szintű eljárást is kezdeményezhetnek.⁴⁵

3.2. Szolgáltatás-centrikus megoldások

Németországban az első kiemelkedő e-kormányzati stratégia 2000-ben jelent meg, a „BundOnline 2005” program részeként.⁴⁶ Ez a dokumentum gyakorlatilag nem más, mint az információs társadalom kiépítésére vonatkozó szövetségi kormányzati politika egyik legfontosabb eleme. Célja az, hogy az állampolgárok, a szervezetek és az tudomány számára könnyebbé, gyorsabbá és költség-hatékonyabbá tegye a szövetségi közszolgáltatások elérését. A program eredményeként 2005 márciusára 340 szolgáltatás

⁴⁴ Guido Bayens, E-Government in The Netherlands, http://www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/e-overheid/architectuur/E-government_in_the_Netherlands.pdf, p. 2. (2008. augusztus 30.)

⁴⁵ Paul van der Molen–Martin Wubbe, E-Government and E-Land Administration as an example: The Netherlands, Coastal Areas and Land Administration – Building the Capacity, 6th FIG Regional Conference San José, Costa Rica 12–15 November 2007., p. 9., http://www.fig.net/pub/costarica_1/papers/ts10/ts10_02_wubbe_vandermolen_2480.pdf (2008. augusztus 30.)

⁴⁶ BundOnline 2005, Abschlussbericht – Status und Ausblick, Bundesministerium des Innern, 2006., http://www.kbst.bund.de/cIn_012/nn_836192/SharedDocs/Publikationen/Oeffentlichkeitsarbeit/Umsetzungsgplan/abschlussbericht__2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/abschlussbericht_2006.pdf (2008. augusztus 30.)

vált elektronikus úton elérhetővé, és további 140-et terveztek rendszerbe kapcsolni.⁴⁷ A különböző szolgáltatások összefoglalását az egyszerűbb és gyorsabb elérés érdekében egy helyen, a Deutschland Online portálon végezték el. E portál jelentősége, hogy a lehető legtöbb információt szolgáltatassa a felhasználók számára, lehetőleg egy helyen, és hogy segítséget nyújtson az egyes eljárások teljes lebonyolításában. A következő fontos lépés Németországban az elektronikus személyazonosítás lehetőségének megteremtése volt. A projekt 2005-ben indult, és két év alatt készült el a kibocsátáshoz szükséges teljes infrastruktúra. Annak ellenére, hogy itt is működik már eID megoldás, azért került e fejezetbe Németország, mert mint látható, az elektronikus közigazgatás kiépítése során először évekig a különböző szolgáltatások fejlesztésére koncentráltak, nem is akármilyen sikerrel.

Dániában az e-Government kezdeményezés 2002-ben vált valósággá. A kezdeményezés alapját a kormányzati, a középszintű és a helyi közigazgatás közötti kölcsönös együttműködés képezi. A dán projektek olyannyira eredményesek voltak, hogy az ENSZ értékelése szerint 2007-ben az Egyesült Államok után a legfejlettebb elektronikus közigazgatási rendszert sikerült kiépíteniük.⁴⁸ A dán nemzeti e-közigazgatási stratégia célja 2007. és 2010. között a digitális szolgáltatások minőségének javítása, a hatékonyság növelése és az együttműködés szorosabbá tétele. Annak ellenére, hogy Dánia vezető helyet foglal el a világ országai között az elektronikus közigazgatás kiépítésében és működtetésében, a 2007-2010 közötti időszakban – elsősorban e vezető pozíció megőrzése és megerősítése érdekében – elsődleges céljai között szerepel a szolgáltató jellegű közigazgatás digitális eszköztárának megteremtése. Megfordítva a kérdést, a dán jogalkotó a digitalizációban eszközt lát a szolgáltató jelleg kiépítésére. Mindezek persze azt is jelentik, hogy a közigazgatási szervek és szintek közötti koordináció folyamatos elmélyítésére kell koncentrálni. A következő két évben Dániában az önkiszolgáló rendszerek kiépítésére

⁴⁷ Megjegyezzük, hogy 2005 végéig az Európai Unió nagyjából 20 szolgáltatás elérését várta el a tagállamoktól.

⁴⁸ Jes Ryttersgaard, *The Danish e-Government Initiative versus INSPIRE Implementation: Synergy or Conflict?*, <http://www.gsdi.org/GSDI10/papers/TS16.1paper.pdf> (2008. augusztus 30.)

koncentrálják, és igyekeznek minél több kommunikációs csatornán kapcsolatteremtési lehetőségeket kiépíteni.⁴⁹

Franciaország példáját azért érdemes kiemelni, mert ott – hazánkhoz hasonlóan – a települési önkormányzati rendszer igen erősen szétaprózódott. A franciák azonban felismerték, hogy a hatékony és olcsó adminisztráció egyre erősödő igénye miatt nem odázható tovább a modernizáció kérdése. Mindaddig azonban, amíg hazánkban a települési önkormányzatok a legkülönbözőbb okokból fakadóan igyekeznek kikerülni az elektronikus közigazgatási alkalmazások bevezetésének kötelezettsége alól, a franciák a megoldás kulcsát éppen az e-közigazgatás széles körű bevezetésében látják. Szerintük a költséghatékonyság mellett a szervezetek működésének hatékonyabbá tétele is elérhető jól működő, modern e-közigazgatási alkalmazások bevezetésével. Természetesen azt is tudomásul kell venni, hogy az eredmények csak hosszabb távon mérhetők. A francia e-közigazgatási fejlesztések középpontjában elsősorban a webes alkalmazások fejlesztése áll, valamint az a célkitűzés, hogy a közigazgatási eljárás minden egyes szerv esetén követhetővé váljon a felhasználók számára, megkönnyítve ezzel az elektronikus szolgáltatások igénybevételét.⁵⁰

Kelet-Európa államaiban sem maradt el a különböző, elektronikus közigazgatásra vonatkozó stratégiák megalkotása, majd e stratégiák eredményeként a jogi szabályozás megjelenése. Csehországban például önálló törvény lépett hatályba 2008-ban az elektronikus közigazgatásról, de emellett több más jogszabály is megjelent, válaszul az információs társadalom kihívásaira.⁵¹ Lengyelországban 2000-ben kezdődött az információs társadalommal kapcsolatos stratégia-alkotás, amely 2002-re jutott el odáig, hogy az elektronikus közigazgatás kiépítése érdekében is lépéseket tegyen. Ekkor jelent meg ugyanis a Polski eGovernment 2005 program, amely 2005-re tíz alapvető cél

⁴⁹ Danish e-Government strategy, 2007, http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/digitaliseringsstrategi/Danish_E-Government_strategy_2007-2010.pdf (2008. augusztus 30.)

⁵⁰ How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives, IBM Business Consulting Services, 2005. <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf> (2008. augusztus 30.)

⁵¹ Lásd erről részletesen: David Spacek–Ivan Maly, E-government evaluation and its practice in the Czech Republic: challenges of synergies?, Masaryk University, Brno, 2008., http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2008/papers/200806131245120.Spacek_Maly.pdf (2008. november 10.)

megvalósítását tűzte ki. Ezek között olyanok szerepeltek, mint például az eljárások legalább 25 százalékának megvalósítása elektronikus ügyintézés keretében, vagy például a helyi közigazgatási szervek által használt dokumentumok legalább negyedének elektronikus kezelése elektronikus aláírás alkalmazásával.⁵² Litvániában – hazánkhoz hasonlóan – az elektronikus közigazgatást a közigazgatási reform egyik eszközének tekintették az első, 2002-ben megjelent koncepció publikálásakor. Ezt követően, az elektronikus közigazgatás hatékony kiépítése érdekében példaértékű vizsgálatokat végeztek annak érdekében, hogy megállapíthassák a közigazgatás digitális írástudását és eszköz-ellátottságát. A további program-tervezés már ezekre a vizsgálati eredményekre épült.⁵³

Az Unió által megfogalmazott rendszerben az elektronikus közigazgatás fejlesztése több szintű, amely alapvetően két lábon áll, a tagállami és a közösségi kezdeményezések pilléréen. A tagállami kezdeményezések tekintetében ezen belül kiemelt jelentőséget kap a központi, a területi és a helyi közigazgatás közötti szoros együttműködés. Az Európai Unió tagállamainak elektronikus közigazgatással kapcsolatos projektjeinek, fejlesztési koncepcióinak vizsgálata azt mutatja, hogy a legtöbb államban igyekeznek a belső összhangot megteremteni a különböző igazgatási szintek között. Léteznek azonban olyan országok is, amelyekben –köztük hazánkban – hangsúlyosabb szerepet játszik a kormányzati szintű koordináció, és a modernizáció lehetséges irányainak felülről történő meghatározása, illetve kijelölése. Összességében azt mondhatjuk, hogy ezekben a tagállamokban – így hazánkban is – a jövőben fel kell értékelnünk a közép- és alsó szintű kezdeményezések jelentőségét.

Az egyes európai államok elektronikus közigazgatással kapcsolatos kezdeményezéseinek vizsgálatából az alábbi következtetést vonhatjuk le: Alapvetően tehát két fő modell köré szerveződnek a különböző stratégiák, szolgáltatás-fejlesztési koncepciók. Az egyik modellben általában az jellemző, hogy egy előre „kitalált”, újszerű megoldás, ha úgy tetszik, platform jogi és fizikai hátterének megteremtésével

⁵² Laszlo Mohai–Małgorzata Odulińska–Mitja Sadar–Aleksandra Szmidi, E-Government in Poland, Vrije Universiteit Brussels, <http://www.mitjasadar.com/egovpol.pdf> (2008. november 10.)

⁵³ Ligita Zailskaitė, E-government Implementation in Lithuania, Kaunas University of Technology Institute of Europe, Lithuania, 2004. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan017789.pdf> (2008. augusztus 30.)

igyekeznek ösztönözni a különböző szolgáltatások fejlesztését, új felhasználási területek bekapcsolását a rendszerbe. Ennek legelterjedtebb módszere az intelligens kártyák használata. Arról van szó tehát, hogy a közigazgatás megteremti először a lehetőséget a kapcsolatteremtésre a polgárok és a szervezetek számára, majd (vagy ezzel egy időben) egyre több szolgáltatás elérését kapcsolja be a rendszerbe. Tekintettel arra, hogy az elektronikus kártyákkal kapcsolatos megoldások kivétel nélkül PKI alapúak, a lehetséges alkalmazások számának csak a közigazgatás által ellátható feladatok szabhatnak határt.

A másik modellben – mint láttuk – elsősorban az elérhető szolgáltatások körének szélesítésére, majd azok fejlesztésére helyezik a hangsúlyt. Ezzel párhuzamosan igyekeznek minél több csatornán (például internet, telefon digitális televízió) keresztül elérhetővé, és interaktívvá tenni a szolgáltatásokat. Tekintettel arra, hogy ebben a modellben – lehetőség szerint – az elérhető csatornák teljes vertikumát igyekeznek rendszerbe vonni, a hozzáférés ösztönzi a szolgáltatások mennyiségének és tartalmának további fejlődését. Mindkét modellről elmondható tehát, hogy megfelelően járható út a digitális közigazgatási rendszerek kialakítása során.

Nagyon fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy bármelyik modellről is legyen szó, a fejlesztési stratégiák legfontosabb jelszavai ugyanazok. Nevezetesen: a közigazgatás legyen a polgárokért, és a közigazgatás feladata a jövőben a szolgáltatási jegyek erősítése. Emellett persze a hatékonyság, takarékoság, átláthatóság követelményei is mindenütt megfogalmazásra kerülnek. A következőkben tehát azt célszerű vizsgálat tárgyává tenni, hogy milyen elméleti megközelítések léteznek a közigazgatással szemben támasztott elvárások tekintetében, továbbá azt, hogy változtak-e, és ha igen milyen mértékben, a közigazgatás funkciói az utóbbi időszakban?

4. A közigazgatás funkcióinak átalakulása a 20. században

Mint az előző fejezetekben láthattuk, az elektronikus közigazgatással kapcsolatos uniós és tagállami célok alapvetően a közigazgatással szemben támasztott követelmények köré szerveződnek. Minduntalan olyan kifejezésekbe ütközünk, bárhonnan származó elektronikus közigazgatási fejlesztési koncepcióval is találkozunk (értsd: uniós vagy tagállami), mint például a szolgáltató jegyek erősítése, a közigazgatás hatékonyabbá és olcsóbbá tétele, a társadalom megváltozott elvárásai a közigazgatással szemben, és a közigazgatás megváltozott szerepe, funkciói, feladatai a társadalomban. Az alábbiakban ezeket a kérdéseket kívánjuk górcső alá venni, hiszen így tovább árnyalhatjuk az elektronikus közigazgatásról kialakítandó képünket. Mindenekelőtt a közérdek és a közigazgatás kapcsolatát vesszük szemügyre, és meghatározzuk azt is, hogy mit értünk közérdek alatt. Ezt követően megnézzük, hogy miként változott meg az állam (a közigazgatás) és a polgárok közötti viszonyrendszer az elmúlt évtizedekben, milyen új elvárásoknak, kihívásoknak kell a közigazgatásnak megfelelnie. Az új kihívások, elvárások vezetnek majd el minket oda, hogy megvizsgáljuk: milyen feladatai vannak a közigazgatásnak. Ebben a körben azt is szemügyre vesszük, hogy az elmúlt időszakban (a 20. században) milyen változásokon ment át a közigazgatás funkció és feladatrendszere.

4.1. A közérdek és a közigazgatás

Az állampolgárok közigazgatással szemben támasztott elvárásai tekintetében a legnagyobb kihívást azok pontos, ugyanakkor kellően általánosított megfogalmazása jelenti. Mire egy konkrét személy igényéből közigazgatási cél és feladat válik, addig ennek az elvárásnak bonyolult, áttételes, szövevényes kapcsolatrendszeren, folyamatokon kell keresztül mennie. A társadalom egyes tagjai oldaláról vizsgálva a kérdést elmondható, hogy többségük nincs tisztában a közigazgatási rendszer működésének törvényszerűségeivel, de persze ez nem is lehet elvárás velük szemben. Így azonban sem az elmélet, sem a gyakorlat nem képes egységes és mindenki számára teljes mértékben megfelelő elvárás-katalógust készíteni, nem beszélve arról, hogy az

egy-egy állampolgárok elvárásai egymáshoz képest is eltérőek lehetnek. Alapvető elvárások megfogalmazására tehát csak az általánosítás magas szintjén kerülhet sor. Ilyen követelmények lehetnek például a következők: gyors ügyintézés, világos, érthető jogszabályok megfogalmazása, a véleménynyilvánítás lehetőségének biztosítása. Ezek a formális elvárások azonban – ahogyan arra Szamel Katalin rámutat – a közigazgatás működésének tartalmi oldalát nem érintik.⁵⁴

Annak feltárására, hogy a közigazgatásnak milyen elvárásoknak kell megfelelnie, a közérdek és a közigazgatás kapcsolatából kell kiindulni. Kérdés azonban, hogy megadható-e a közérdek fogalma? Lehet-e egyáltalán egzakt módon értelmezni ezt a fogalmat? Egyesek szerint igen, annak ellenére, hogy a közfelfogás a közérdek fogalmát általában homályosnak, nehezen értelmezhetőnek minősíti. Bódig Mátyás álláspontja szerint például a közérdek nem tartozik az elméletileg nehezen tisztázható fogalmak közé.⁵⁵ Bódig abból indul ki, hogy a közérdek olyan fogalom, amely mindig emberek közötti kapcsolatokban, közösségekben jelenik meg, de vannak olyan közösségek, ahol a közérdek tartalmát csak igen elvont szinten lehet megragadni. Elemzése középpontjába a „közjó” fogalmát állítja, amely – szerinte – nem más, mint az olyan általános feltételek sora, amelyek előnyösek a közösség minden tagjának. A közérdek tehát – folytatva a Bódig-féle gondolatmenetet – abban nyilvánul meg, ami a leghatékonyabban biztosítja azon célok elérését, amelyek mindenki számára előnyösek. Mint ilyen, a közérdek kettős természetű fogalom. Egyfelől közérdek az, ami a politikai intézmények tevékenységének eredményeként megvalósul, de ugyanígy azt a koordinációs tevékenységet is a közérdek tartalmi elemei közé kell sorolnunk, melyet az említett intézmények az eredmény eléréséhez szükséges tevékenységük során megvalósítanak. Mint Bódig írja: „a közérdek leglátványosabban és legkevésbé vitathatóan azoknak a koordinációs mechanizmusoknak a létrehozásában és fenntartásában testesül meg, amelyek a politikai intézmények tevékenysége révén kialakulnak”.⁵⁶ Arra is figyelmeztet, hogy a politikai intézmények tevékenységi területe

⁵⁴ Szamel Katalin, *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. (A továbbiakban Szamel Katalin, 1988.), p. 69.

⁵⁵ Bódig Mátyás, *Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek problematikájáról*, *Közérdek és közigazgatás* (szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. (A továbbiakban Bódig, 2008.), pp. 33-53.

⁵⁶ Bódig, 2008., p. 41.

a modern államban folyamatos növekedésben van, ezzel együtt pedig a gyakorlatban felmerülő kérdések egyre nagyobb hányadára lehet kiterjeszteni a közérdek fogalmának alkalmazását. Azt mondhatjuk tehát – egyetértve Bódig álláspontjával –, hogy a közérdek a politikai intézmények közjó megteremtése iránt tett erőfeszítéseinek összessége, valamint e tevékenység eredménye egy adott közösségen belül. Ez így rendben is van, de mi a helyzet a közigazgatás és a közérdek közötti összefüggésekkel?

A közérdek fogalmának közigazgatási érvényesülését is meg kell tehát vizsgálnunk. Ennek elvégzéséhez Kántás Pétert munkássága jelentheti számunkra a kiindulópontot.⁵⁷ Kántás szerint a közérdek a közigazgatás fogalmának elválaszthatatlan részét képezi, annak egyik célrendszere, s mint határozatlan jogfogalom, nélkülözhetetlen a közigazgatási jogalkalmazásban. Ezen túlmenően azonban a közérdek a szervezeti rendszer tagozódásának egyik alapja is, amely megmutatja, hogy az adott közfeladat milyen szervtípus által látható el a legeredményesebben. Látható, hogy Kántás a közérdek fogalmát gyakorlatilag a közfeladatéval azonosítja, amely állásponttal nem érthetünk egyet, hiszen a közérdek (illetve annak érvényesítése) a cél, a közfeladat (illetve annak ellátása) pedig az eszköz. Vagyis –álláspontunk szerint – a közérdek és a közfeladat cél-eszköz kapcsolatban áll egymással. A közérdek jellemzőivel kapcsolatban végül Kántás arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatási közérdek mindig szervesen összekapcsolódik az állami szerepvállalás mértékével, a közigazgatás nem csak szolgálója, hanem tevékeny alkotója is a közérdek tartalmi kategóriáinak, és a közérdek dinamikus kategória, amelynek változásaihoz a közigazgatásnak alkalmazkodnia kell. Kántás munkásságában kiemelkedő érték a közérdek tipizálása. Nézete szerint a közérdek típusai a következők: Létezik negatív és pozitív közérdek, attól függően, hogy az állam, illetve a közigazgatás milyen típusú feladatot lát el a közérdek céljainak megvalósításában. Amennyiben ez a közigazgatás részéről aktív magatartást igényel (például a javak újraelosztása), úgy pozitív közérdekről beszélhetünk. Amennyiben a közigazgatás tevékenységének célja az, hogy a társadalmat valamilyen hátrányos behatástól védelmezze, úgy negatív közérdekről beszélhetünk.⁵⁸

⁵⁷ Lásd erről részletesen: Kántás Péter, *A közérdek fogalma a közigazgatásban*, Közérdek és közigazgatás (szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008., pp. 63-78.

⁵⁸ Itt ugyanakkor megjegyezzük, hogy a negatív hatások elleni védelem ebben az esetben is legtöbbször aktív magatartást vált ki a közigazgatás szervezete részéről, így meglátásunk szerint a negatív-pozitív közérdek-tipizálás nem szerencsés megoldás.

A következő a kategorikus és az alternatív közérdek-felosztás, amely véleményünk szerint rendkívül fontos osztályozási tétel. Kategorikusnak Kántás azt a közérdeket nevezi, amely mögött a társadalom döntő többsége felsorakozik, míg alternatív az, amely mögött csak egyes meghatározott társadalmi csoportok állnak a maguk ésszerű érveivel. A közvetlenül megjelenő előnyök és hátrányok alapján végül beszélhetünk közvetlen és közvetett közérdekről. A felosztás alapja az, hogy adott esetben az össztársadalmi érdek, mint közösségi érdek, szemben áll az egyén adott helyzetbeli érdekeivel. A magunk részéről ezt a felosztást sem tudjuk elfogadni. A közérdek vizsgálata során az egyén csak mint társadalomalkotó tényező vehető számításba, azaz az egyéni érdek akkor vizsgálható, ha legalább igazolható társadalmi csoportérdekekkel egybevágh. Mindez igazolható a kategorikus és alternatív közérdek-csoportosítás alapját képező elméleti kifejtéssel. Másfelől azt gondoljuk, hogy éppen a pozitív és negatív közérdek-kategóriák azok, amelyek helyett a közvetlen és közvetett közérdek-felosztást lehetne alkalmazni. A közigazgatás azon tevékenysége, feladata, amely negatívként került aposztrofálásra, mint fentebb kifejtettük, pozitív megnyilvánulást igényel az egyes szervek részéről. A cselekvések eredménye azonban – úgy látjuk – a társadalom tagjai számára közvetetten jelentkezik.

Az előzőekben elsősorban a közérdek általános meghatározásával, értelmezésével foglalkoztunk, valamint a közigazgatás és a közérdek kapcsolatával, de csak a közigazgatás egyik eleme, az a államigazgatás aspektusából. Ahhoz azonban, hogy körültekintően járjunk el a közérdek lényegének megértése során, vizsgálnunk kell azt is, hogy miként jelentkezik mindez a helyi önkormányzatok szintjén. Ivancsics Imre a helyi közérdek fogalmát a helyi közügy lényegi elemének tekinti, gyakorlatilag egyenlőségjelet téve a két meghatározás közé.⁵⁹ Ezzel együtt pedig az önkormányzati törvény (Ötv.) meghatározását tekinti irányadónak, amely szerint a helyi önkormányzat „a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben [...] önállóan jár el”.⁶⁰ A közügyek tartalmát tekintve az Ötv. szintén ad támpontot, amikor azt mondja, hogy „a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és

⁵⁹ Ivancsics Imre, *Helyi közérdek, helyi közügy*, Közérdek és közigazgatás (szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008., pp. 78-82.

⁶⁰ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 1. § (1) bekezdés

anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak”.⁶¹ Ivancsics ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a helyi közérdek közigazgatásban történő érvényesítésének akkor van valós esélye, ha a közérdek határozatlan fogalmának értelmezéséhez a jogalkotó további támpontokat ad.

4.2. Az állam és polgárai közötti jogviszony újraértelmezése

A nemzetállamok közigazgatása Európa kontinentális részén a köz- és a magánszféra elválasztásának szükségességéből indul ki, jogállami keretek között. A legmagasabb rendű érdek, a közérdek kiemelt védelmet élvez, amelynek biztosítására a jogrendszer a jogokat és kötelezettségeket differenciáltan osztja meg az állam és polgárai között. Ebben a helyzetben tehát nem érvényesülhet a jogalanyok teljes és feltétlen egyenlősége, mint a magánjogi jogviszonyok között. A közigazgatás többletjogosítványait ugyanakkor – elsősorban a visszaélések megakadályozása érdekében – korlátok közé kell szorítani. E követelményekre figyelemmel érvényesül az elv, amely szerint a közigazgatás csak azt teheti meg, amit a pozitív jog előír, és csak úgy, ahogyan az elő van írva.

Az angolszász jogrendszer kiindulópontja más, ezért eredményei is más képet mutatnak. Itt a közérdek mindenek felettisége helyett az érdekek összehangolásának, egyensúlyának igénye jelent meg, a közérdek elsődlegessége csupán relatív, annak elismerése csak fenntartásokkal történik meg.

Mint azt Lőrincz Lajos akadémikus részletesen és szemléletesen kifejti, a különbségek nem véletlenül alakultak így, és mindenekelőtt történeti okokra vezethetők vissza.⁶² A magunk részéről ezen okok közül elsődlegesen a politikai kultúra fejlődését, és közigazgatásra gyakorolt hatását emeljük ki. Mindaddig, amíg Európában az elmúlt évszázadokban politikai instabilitás volt tapasztalható, addig Észak-Amerikában a politikai berendezkedések ilyen markáns, szinte folyton változó képével nem

⁶¹ Ötv., 1. § (2) bekezdés

⁶² Lőrincz Lajos, *Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében*, Magyar Közigazgatás, 2003. évi 12. szám (A továbbiakban Lőrincz, 2003.), pp. 705-709.

találkozunk. Ez a politikai instabilitás a kontinentális Európában egyfelől gátolta a hatékony, gyors és olcsó közigazgatás feltételeinek teljesülését, másfelől erősítette a politika és az adminisztráció különválasztásának igényét.⁶³ Nem véletlen tehát, hogy az angolszász területeken az üzleti szféra által kidolgozott hatékonyság-vizsgálatok és eredmény-orientált modellek olyan nagymértékben gyakoroltak hatást a közigazgatásra. Követve ezt a tendenciát, arra jutunk, hogy az üzleti szféra módszereit egyre inkább célszerű átvennie a közigazgatásnak, hiszen az ott kidolgozott eredmények magukért beszélnek. Néhány évvel (évtizeddel) később pedig már ott tartunk, hogy megfogalmazódik a gondolat: ha a versenyszféra igazgatásának megszervezése annyival eredményesebb az állami szféráénál, akkor a köz igazgatásának feladatait rá kell bízni az üzleti szektorra. Ez az a mozgalom, melyet New Public Managementnek, vagy New Governance-nak nevezünk.

Természetesen Európa sem maradt kívül az új gondolatok hatásán, így itt is megjelentek olyan törekvések, amelyek kikezdték a közigazgatási jog elkülönülésének intézményes és hagyományos formáit. Bizonyos országokban megindult a privatizálás, és megjelentek az igazgatási szerződések, amelyek gyengítették a köz- és magánszektor szabályozásának merev szembenállását. Napjainkra egészen odáig jutottunk, hogy még az igazgatási terminológia változását is szinte kézzel foghatóan érezhetjük.⁶⁴

A közigazgatás európai kontinentális modelljét az új irányzatok a szervezet és a működés tekintetében is befolyásolják. Egyre elterjedtebbek azok a nézetek, amelyek szerint a szervezeteken belüli szigorúan hierarchikus felépítésre nincs szükség, hanem érdemes lenne alkalmazni a rugalmas, felügyelet nélkül működő szervezeti megoldásokat, vagyis elvetendő a bürokratizmus weberi modellje. Sőt, egyesek szerint bizonyos esetekben nincs szükség a szervezetek folyamatos működtetésére sem, hanem elegendő lehet esetenként, egy adott konkrét feladat ellátására szervezeteket létrehozni, majd – a feladat elvégzésével – megszüntetni azokat. A működést illetően a legmarkánsabb, újonnan megjelentő követelmény a nyitottság igénye. Ennek egyik

⁶³ Lőrincz, 2003., p. 706.

⁶⁴ Gondoljunk például arra, hogy egyre többször és egyre több jogszabály használja a szolgáltatás, igazgatási szolgáltatás, közszerződés stb. kifejezéseket, amelyek gyakorlatilag nem takarnak mást, mint a korábbi értelemben vett, és a hatósági munkát középpontba állító ügyintézés.

formája a részvétel elvének érvényesítése, tehát az, hogy az állampolgárokat be kell vonni a döntések előkészítésébe, végrehajtásába és a végrehajtás ellenőrzésébe. Erre megfelelő módszer lehet a civil szervezetek bevonása a közigazgatás működésének ellenőrzésébe. A másik – és témánk szempontjából igen fontos – kérdés az átláthatóság ügye, amely gyakorlatilag nem jelent mást, mint az információkhoz való hozzáférés lehetőségének minél szélesebb körű biztosítását.

„Az állam – éppúgy, mint a történetileg korábbi politikai szervezetek – emberek közötti, a legitim (vagyis legitimnek tekintett) erőszak eszközére támaszkodó, uralmi viszony. Fennállása tehát megköveteli, hogy az alávetett emberek engedelmeskedjenek a mindenkor uralmon lévők által igényelt tekintélynek.” – írja Max Weber.⁶⁵ Az uralom legitimitása, belső igazolása tekintetében Weber három okot jelöl meg. Ezek közül az első a tradicionális uralomhoz kötődik, és elsősorban a „szokáserkölcs” talaján áll. A második a karizmatikus uralom, mely jellemzően egy adott személyhez, egy karizmatikus egyéniséghez kötődik. A harmadik a legalitáson alapuló uralom, mely gyakorlatilag a tételes jog érvényességébe, racionalitásába vetett hiten alapul, melynek alapján a társadalom tagjai engedelmisséget tanúsítanak az előírt kötelezettségekkel szemben. Ezt az uralmat lényegében az állami hivatalnokok gyakorolják, az engedelmisség indítéka pedig valójában nem más, mint a szankciótól való félelem. Szociológiai értelemben véve tehát a közigazgatás bürokratikus szervezet, mely egyfelől képes az emberi tevékenység ésszerűbb, hatékonyabb irányítására, másfelől azonban alkalmas a társadalom elnyomására is. Weber a bürokratikus szervezet működtetésének és fenntartásának előnyeit több szempontból emelte ki. Döntő okként azt jelölte meg, hogy e szervezetek technikai szempontból fölényben vannak, minden más szervezeti megoldással szemben. A bürokratikus szervezet fő jellemzőjeként többek között a pontosságot, a folyamatosságot, a szigorú alá-fölérendeltséget, a képzett személyi állományt, az egyszemélyi vezetést emelte ki.⁶⁶ A racionális uralom alapkategóriáiként, vagyis a bürokratikus szervezet meghatározó ismérveiként Weber nyolc tényezőt jelölt meg.⁶⁷ Az egyik a folyamatos, szabályokhoz kötött hivatali

⁶⁵ Max Weber, *A politika, mint hivatás*, Tanulmányok, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., p. 158.

⁶⁶ Lőrincz Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2005. (A továbbiakban Lőrincz, 2005.), p. 36.

⁶⁷ Max Weber, *Gazdaság és társadalom*, I. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. (A továbbiakban Weber, 1987.), pp. 226-227.

ügyvitel, melyhez szorosan kapcsolódik a második, az illetékesség és a hatáskör. Ez utóbbi két fogalom magában foglalja a munkamegosztás következtében tárgyilag elhatárolt feladatkört, a feladatok ellátásához szükséges „parancsolási” jogokat, valamint a kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételekhez kötött lehetőségét. A fenti kritériumok alapján működő szervezetet nevezi Weber hatóságnak – és nevezzük mindannyian mi is annak a mai napig. Szintén a racionális uralom ismérveihez tartozik a hivatali hierarchia elve, melyben minden hatóságnak egyértelműen ki van jelölve az ellenőrző és felügyeleti szerve, továbbá rendezve van a fellebbezési és panasztételi jog útja. A negyedik ismérv a szabályozottság, azon szabályok összessége, amelyek alapján a hatóság eljárást folytat. Itt ki kell emelnünk a személyi állománnyal, azaz a hivatalnokokkal szemben megjelenő azon kritériumot, mely megköveteli a kellő szaktudást e normák és technikai szabályok alkalmazásához. A következő két ismérv egyfelől a hivatali és magánvagyon éles elválasztása minden tekintetben, másfelől a „hivatalhoz való jog” tételének kivételes alkalmazása, ebben az esetben is csak a függetlenség biztosítása céljából. Témánk szempontjából talán a legnagyobb jelentőséggel „az ügyiratokon alapuló igazgatás elve” bír. Weber megfogalmazásában „az ügyiratok és a hivatalnokok folyamatos ügyintézése együttesen alkotják a működő hivatalt, az irodát, amely a központi magva minden modern szervezeti cselekvésnek”. Az írásbeliség fontosságának hangsúlyozása során Weber kiemeli, hogy még akkor sem beszélhetünk iratok nélküliségről, ha az adott ügyre vonatkozó előírások kifejezetten a szóbeli „megvitatás” érdekében kerültek megfogalmazásra. Ezekben az esetekben is dokumentálható és dokumentálandó a problémák előzetes kifejtése, és a közbenső eljárási cselekmények, intézkedések, továbbá a végső döntések is írásban rögzítésre kerülnek. Végül az utolsóként említett, de nem elhanyagolható jelentőségű kritériuma a racionális, legális uralomnak a hivatalnoksereg, a bürokrácia, melyet Weber mint „a leginkább tisztán uralmi alapon fölépülő igazgatási csoportot” említ. A tapasztalatok azt mutatják, írja Weber, hogy a tisztán bürokratikus igazgatás a formálisan legracionálisabb formája az uralom gyakorlásának.⁶⁸ Mindezek azt jelentik, hogy az írásos ügyvitelen, az egyszemélyi vezetésen alapuló igazgatás kiszámítható, és minden feladat ellátására egyaránt alkalmazható, így megfelel az igazgatással szemben támasztott eredményességi követelményeknek. A bürokratikus szervezet mindezek

⁶⁸ Weber, 1987., p. 230.

mellett technikai szempontból is fölényben van minden más igazgatási szervezettel szemben. „A teljesen kialakult bürokratikus gépezet pontosan úgy viszonyul az igazgatás többi formájához, ahogy egy gép viszonyul a javak előállításának nem gépesített formáihoz.”⁶⁹ Témánk szempontjából nagyon fontos az a weberi tétel, mely szerint az igazgatásban érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy az egyes feladatokat szakszerűen képzett „funkcionáriusokra” bizzák, akik az ügyeket kiszámítható szabályok szerint rendezik.⁷⁰

A modern állam kialakulása kapcsán Weber rögzíti, hogy „mindenütt az adja az első lökést, hogy a fejedelem elkezd kisajátítani az igazgatási hatalom vele egyenrangú, önálló, 'privát' letéteményeseit”.⁷¹ Ezt az eseménysort párhuzamba állítja azzal a folyamattal, melyben az önálló termelők fokozatos kisajátítása eredményeként létrejöttek és kifejlődtek a tőkés üzemek. A fejlődés eredménye az, hogy a modern államban egy kézben összpontosul a „politikai üzem” összes forrása.

A közigazgatás és a magánigazgatás közötti határvonal – a kontinentális Európához képest – az Egyesült Államokban lényegesen keskenyebb. Ennek alapvetően történeti okai vannak. Az Amerikai Egyesült Államok ugyanis „állam nélkül” született, de legalábbis európai értelemben vett állam nélkül. Az USA alkotmánya nem is említi az állam és az államigazgatás (közigazgatás) fogalmát. Nincs utalás szervezetre, igazgatásra, tervezésre, pénzügyi politikára, végrehajtó testületre.⁷² Ahogyan Waldo fogalmaz: „Mi, amerikaiak, nem akartunk európai jellegű államot. Nem volt szükségünk ilyenre, azért nem is ilyen jellegűt hoztunk létre.”⁷³ Az USA egyik legfontosabb jellemzője az, hogy az ottani állami, politikai élet egy sajátos, üzleti kultúrán alapul, melynek eredményeként az üzleti jellegű kutatások eredményei közvetlenebbül, befolyásolják a közigazgatást, mint a világ más részein. A 19. század végén, vagyis – ahogyan Lőrincz Lajos fogalmaz – akkor, amikor az Egyesült Államok agrár-államból

⁶⁹ Max Weber, *Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonalai* 2/3. kötet, A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Az uralom szociológiája I.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996. (A továbbiakban Weber, 1996.), p. 75.

⁷⁰ Weber, 1996., p. 77.

⁷¹ Max Weber, *A politika, mint hivatás*, Tanulmányok, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., p. 161.

⁷² Lásd erről bővebben: Richard J. Stillman, *Amerikai közigazgatás magyar szemzőgből*, Közigazgatás, Richard J. Stillman (szerk.), Osiris-Századvég Budapest, 1994. pp. 7-15.

⁷³ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler & Sharp, Novoto (Ca.) 1980. p. 189.

igazi állammá, falusi társadalomból városi társadalommá vált, két fő irányzat kialakulása volt megfigyelhető a közigazgatás tudományos vizsgálatát illetően.⁷⁴ Az egyik a politikatudományi irányzat, a másik a tudományos munkaszervezési orientáció. Témánk és jelen fejezet vizsgálódásai szempontjából a két irányzat közül az utóbbi jellemzőire kívánjuk felhívni a figyelmet, de nem feledkezünk meg a politikatudomány dogmáiról sem. Különösen azért nem, mert a közigazgatási szervezeti rendszer strukturális átalakításával kapcsolatos elemzések során erre a vizsgálati irányra feltétlenül vissza kell térnünk.

A tudományos munkaszervezési, vagy ismertebb nevén „scientific management” irányzatán belül az amerikai szerzők két további irányzatot különböztetnek meg: a munkaszervezési és az igazgatás-szervezési irányzatot. Frederick Winslow Taylort ma is a „scientific management” atyjának tekintik.⁷⁵ Az ő nevéhez fűződik az amerikai iparban akkoriban elterjedt munkaszervezési irányzat (systems engineering) kidolgozása.⁷⁶ A másik meghatározó szuborientációt a francia Henry Fayol neve fémjelzi, akinek munkássága – kissé anakronisztikus módon – elsősorban az Egyesült Államokban kapott tudományos igényű elismerést. Amíg Taylor munkáiban elsősorban a termelőmunka hatékonyabbá tételének lehetőségeit vizsgálta, addig Fayol irányzata, az „administrative management” az igazgatást (vezetést) vette górcső alá, ezek alapvető rendező elveit kívánta rendszerbe szedni. A „scientific management” irányzatai által kidolgozott eszközök közigazgatásra gyakorolt hatását Luther Gulick és Lyndall Urwick vizsgálta részletesen.⁷⁷ A „scientific management” egyik alapvető eleme a közigazgatás hatékonyságának növelése az általános szervezélelmélet módszereinek alkalmazásával.⁷⁸

Amíg a politikatudományi és a tudományos munkaszervezési irányzat a hatékonyság tekintetében elsősorban a formákra és az alkalmazott technikára fókuszált, addig az

⁷⁴ Lőrincz Lajos, *Az amerikai közigazgatás kutatásának irányzatai*, Közigazgatás-tudományi antológia, Első kötet, Unió Kiadó Budapest, 1994. (A továbbiakban Lőrincz, 1994.), p. 14.

⁷⁵ <http://www.mftrou.com/frederick-taylor.html> (2008. augusztus 13.)

⁷⁶ Frederick W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper Bros., 1911. pp. 5-29.

⁷⁷ Kutatási eredményeiket lásd: Luther Gulick–Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.

⁷⁸ Lásd erről részletesen: Lőrincz, 1994. pp. 13-16.

1930-as évek kezdetén megjelent egy olyan, a közigazgatás tudományos kutatását célzó vizsgálat, mely gyakorlatilag a következő korszakot jelentette ebben a fejlődésben. Ez az irányzat a „klasszikusokkal” szemben azt bizonyította, hogy a közigazgatásban a teljesítményt jobban befolyásolják azok a tényezők, amelyek nem fizikai eredetűek. Herbert A. Simon, a döntés-, szervezet- és információelméletek megalapozója, több ponton kérdőjelezte meg a specializálódással, a munkacsoportok felállításával, a szervezeti struktúra vizsgálatával kapcsolatos kutatások gyakorlati hasznosításának lehetőségét.⁷⁹ Álláspontja szerint a szervezetek működésének törvényszerűségei között a legfontosabbak: a szervezet egyensúlya, a pszichológiai és szociológiai értelemben vett tekintély, a kommunikációs rendszer. Mindezek eredményeként a szervezetek megfelelő működésének alapvető építőköve egyfelől a hatékonyság, másfelől az egyén azonosulása a szervezettel.⁸⁰ Simon munkásságára is jellemző azonban, hogy először az igazgatás általános törvényszerűségeivel foglalkozott, majd ezeket az eredményeket később a közigazgatásra vetítette. Közgazdasági Nobel-díjat 1978-ban kapott, „a gazdasági szervezetek döntéshozatali folyamataival kapcsolatos úttörő kutatásaiért”.⁸¹

A közigazgatásra a huszadik században már az jellemző, hogy nem utólag avatkozik be a társadalmi folyamatokba a negatív jelenségek felszámolása érdekében, hanem aktív szabályozó tevékenységet folytat, és bizonyos szükségletek kielégítésének megszervezésében vesz részt, azaz a közigazgatás szolgáltató jellegűvé válik. Ez a fajta szervező-szolgáltató tevékenység azonban nem szembetűnő, és nem is azt jelenti, hogy a közigazgatás közvetlen szolgáltatásokat nyújt az állampolgároknak. A szolgáltató jelleg sokkal inkább abban érhető tetten, hogy a közigazgatás tevékenységének eredményessége válik meghatározó mércévé, szemben a 19. századdal, ahol a legfőbb követelmény a jogszerűség megteremtése volt, legalábbis a kontinentális Európában.⁸² A „szolgáltató közigazgatás” (leistenden Verwaltung) elnevezés egyébiránt eredetileg az 1950-es évekből, a német közigazgatás-tudományból, nevezetesen Ernst Forsthofftól

⁷⁹ Lásd erről részletesen: Herbert A. Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, 3. kiadás, New York, Free Press, 1976., valamint *The New Science of Management Decision*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977.

⁸⁰ Lásd erről bővebben: Lőrincz, 1994., pp. 16-19.

⁸¹ http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1978/ (2008. augusztus 14.)

⁸² Szamel Katalin, 1988., pp. 41-42.

származik.⁸³ A közigazgatás tevékenységi köre egyre inkább kiterjeszkedik a mindennapi élet valamennyi területére, és a jóléti funkcióval kapcsolatos feladatok ellátása is egyre hangsúlyosabbá válik. A megnövekedett közigazgatási feladatok mellett azonban megállapítható, hogy a szervezeti struktúra ezzel párhuzamosan nem változott számottevően, szignifikáns fejlődés legfeljebb a személyi állomány növekedésében és új szervek létrehozásában mutatható ki. Mindezek azt jelentik természetesen, hogy az állam által a közigazgatásba investált források is jelentősen megnövekednek, jelentkezik tehát egyfajta takarékosagra való igény. E két tényező (egyfelől tehát a megnövekedett elvárások és feladatok, másfelől pedig a gazdaságosságkövetelménye) közötti kontraszt új fogalmat alkotott, a közigazgatás eredményességének fogalmát. Az állami beavatkozás a gazdasági folyamatokba, a szociális feladatok ellátásának igénye, az ezekkel együtt járó, megnövekedett szabályozás, valamint az eredményesség elvárása a társadalom oldaláról, konfliktust teremt az állam és polgárai között, mely konfliktushelyzet folyamatosan felveti a közigazgatás szervezetével, funkcióival és működési formáival kapcsolatos kérdéseket.⁸⁴

Fentiek alapján látható, hogy a gazdaság fejlődése és az állam, azon belül pedig a közigazgatás fejlődése, mindig valamilyen párhuzamban áll egymással, sőt, bizonyos körülmények között, meghatározott feltételek fennállása esetén ugyanazok a törvényszerűségek vonatkoznak mindkét szférára. Tomcsányi Móric például a közigazgatási jogot a magánjog és a közjog határán fekvő jogágnak minősítette.⁸⁵ A későbbiekben látni fogjuk azonban, hogy vannak olyan fogalmak, amelyek nem értelmezhetők a közigazgatás működése tekintetében. Mint arra Lőrincz Lajos akadémikus figyelmeztet: tudománytalannak tekinthetők azok a vizsgálatok, amelyek egy közigazgatási rendszert az anyagi javak előállításának módjából vezetnek le. A gazdasági és politikai tényezők ugyanis nem egyforma mértékben fejtik ki hatásukat a

⁸³ Ernst Forsthoff, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, 1959., hivatkozva: Szamel Katalin, *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988., p. 42.

⁸⁴ Szamel Katalin, *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988., pp. 47-49.

⁸⁵ Szamel Lajos, *A magyar közigazgatás-tudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977., p. 110.

közigazgatás összetevőire.⁸⁶ Mindezekre figyelemmel az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy miként fejlődtek azok a megközelítések, amelyek a közigazgatás működését abszolút mértékben a gazdasági törvényszerűségek talaján kívánták reformálni, hatékonyabbá tenni.

Régi-új közigazgatás: ez a kifejezés kettős értelmet is kap az alábbi sorokban. Egyfelől arra a tendenciára utal, mely publicitást Európában markánsan csak az utóbbi két évtizedben kapott, és amely az új típusú közigazgatás megteremtését hirdeti, szemben a Weber által megfogalmazott „modern”, bürokratikus közigazgatással. Az újdonság, új módszerek alkalmazásának jelentőségére – mint arra Lőrincz Lajos is utal – az is ráirányítja a figyelmet, hogy a korábbi szóhasználat is megváltozott a közigazgatásra vonatkozóan, és a „public administration” elnevezést felváltotta a „public management”, majd a „new public management” kifejezés. El is jutottunk tehát az NPM-nek rövidített, ha úgy tetszik irányzathoz. A régi-új közigazgatás azonban nem csak ezért vonatkoztatható az NPM-re, hanem azért is, mert módszerei immáron hosszú évtizedek óta alkalmazásra kerülnek az Egyesült Államokban (és még néhány más államban), de külön jelző, fogalom nem született.⁸⁷ Az irányzat alapvető tétele egyébként egyszerű: a piaci (értsd: magán) igazgatási módszerek alkalmazása a közigazgatásban. Megjelent a közigazgatási szolgáltatás fogalma, olyannyira, hogy sokszor már a tudományos életben is nehéz különbséget tenni közigazgatási feladat és szolgáltatás között.⁸⁸ A közigazgatás működésével kapcsolatban sorra jelentek meg olyan fogalmak és módszerek, amelyek alkalmazására mindeddig csak a magánszektorban volt példa. Ilyennek tekinthető például a fogalmak körében a teljesítményelv és a minőségbiztosítás, míg a módszerek tekintetében a személyi állomány speciális jogállásának közelítése a versenyszférához. Azt sem szabad elfelejtenünk azonban, hogy sok olyan intézmény van jelen a gazdasági életben, ahol az

⁸⁶ Lőrincz, 2005., p. 46.

⁸⁷ Lőrincz Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007. évi 2. szám (A továbbiakban Lőrincz, 2007.), p. 5.

⁸⁸ Maga a magyar általános eljárási kódex elnevezése is tartalmazza a szolgáltatás kifejezést, azt a látszatot keltve, mintha élesen el kívánná különíteni a hatósági ügyek körét a szolgáltatásoktól: 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól. Amennyiben alaposabban szemügyre vesszük a jogszabályt, azt tapasztaljuk, hogy a szolgáltatások még egy önálló fejezetet sem érdemelt a jogalkotó részéről, sőt, a szolgáltatás törvényben szabályozott része kimerül az elektronikus tájékoztatásban, melyre vonatkozóan tulajdonképpen önálló jogszabály létezik, nevezetesen az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.

önszabályozás működik, amelyek a közigazgatás világában nem értelmezhetők. Gondoljunk csak a profitra, vagy például a kereslet-kínálat viszonyára, és azzal összefüggésben a termék árára. Egy hatósági igazolvány kiállításának költségeit nem lehet a keresletre alapozni. Mi több, maga az önszabályozás, mint módszer sem ültethető át az állami szektorba, hiszen az kiszámíthatatlanságot eredményezne, amely állapot magát a jogállamot, illetve annak egyik tartópillérét, a jobbiztonságot rengetné meg alapjaiban. Nem véletlen, hogy – bár hazánkban kevésbé – egyre több kritika éri az új típusú módszerek alkalmazásának eredményeit, ezen keresztül pedig magát a „New Public Management” irányzatot.⁸⁹ Kérdés, vajon az orientáció módszerei alkalmasak-e arra, hogy az egyik legfontosabb célkitűzést, a közigazgatás olcsóbbá tételét és a személyi állomány csökkentését megvalósítsák? Nos, erre a kérdésre általánosságban és összességében – bár az egyes államokból származó adatok igen nehezen összehasonlíthatók – azt a választ adhatjuk, hogy nem. A rendelkezésre álló források adatai szerint a közkiadások GDP-beli aránya számottevően nem változott az új módszerek bevezetése ellenére, és nem igazolható jelentős változás a foglalkoztatási adatokban sem.⁹⁰ Álláspontunk szerint a magánigazgatás és a közigazgatás között azért is jelentős a különbség, mert a magánigazgatásban „mindent szabad, amit jogszabály nem tilt”, azaz a szabályozás alapvetően diszpozitív jellegű. Ezzel szemben a közigazgatás keretei ennél sokkal merevebbek, a szabályozás leginkább kógens, hiszen cselekvésre csak kifejezett jogszabályi felhatalmazás esetében van lehetőség, és olyan tartalommal, amelyek jogszabályban rögzítésre kerültek (anyagi és alaki joghoz kötöttség). Másfelől a magánigazgatás elsődleges célja a profitszerzés, amíg a közigazgatás célja a közügyek közmegelegedésre történő intézése. A közigazgatás világában esetlegesen megjelenő „haszon” (például igazgatási szolgáltatási díj, illeték stb.) felhasználása valamilyen formában a társadalmi szükségletek kielégítését, a közfeladatok teljesítését szolgálja (például szociális segélyek, autópálya-építés, gazdasági támogatások stb.). Ebből az következik, hogy a modern állam közigazgatásának olyan feladatokat is fel kell vállalnia és el kell látnia, amelyek nem intézhetők kizárólag profitorientált szemüveg mögül.⁹¹

⁸⁹ Lőrincz, 2007., p. 6.

⁹⁰ Lőrincz, 2007., p. 7-8.

⁹¹ Torma András, *Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus 201/2., Miskolc University Press, 2008. (A továbbiakban: Torma, 2008. I.) p. 487.

4.3. A közigazgatás feladatai és azok változása

Az állam és a közigazgatás funkciói, feladatai tekintetében egységes, mindenki által elfogadott koncepciót, funkció- és feladatlistát nem adhatunk, már csak azért sem, mert a szakirodalom sem mutat ebbe az irányba. Az állami funkciók és feladatok alapvető mozgatórugója a társadalom, és a társadalmi élet a maga összességében, amely viszont állandó és dinamikus változásban van. Így legfeljebb azt vizsgálhatjuk, hogy egy adott időpillanatban egy bizonyos társadalom, állam vagy közigazgatási rendszer milyen kihívásokkal áll szemben, és azokra milyen választ ad az állami funkciók ellátása során, illetve a közigazgatási feladatok meghatározásakor. Adott esetben észlelhetjük a kihívásokra adott válaszok hiányosságait, és felhívhatjuk a figyelmet az esetleges változások szükségességére, lehetséges irányaira. Részben ezen az állásponton van Torma András is, aki szerint ugyan az állami feladatok taxálhatók, de a taxáció nem lehet statikus, csak dinamikus. Megítélésünk szerint ez más megközelítési mód, de egybevág azon fenti állításunkkal, mely szerint adható katalógus az állami feladatok legfontosabbjairól, de csak egy adott társadalomra nézve és egy adott időszakra vetítve. A katalógus megalkotásához szükséges sarokpontokat Torma az alábbiakban jelöli ki: külső és belső biztonság garantálása, közszolgáltatások biztosítása, közügyek intézése, igazságszolgáltatás, szociális, egészségügyi, kulturális és oktatási szükségletek biztosítása és a gazdaság hatékony működéséhez szükséges feltételek biztosítása.⁹²

Ahhoz azonban, hogy a közigazgatás feladatainak katalógusát megalkothassuk, előzetesen meg kell vizsgálnunk, hogy amelyek azok a tényezők, amelyek a közigazgatás feladataira befolyással vannak, azaz meghatározzák azokat. Tekintettel arra, hogy fő célunk nem az, hogy a közigazgatás feladatait tárjuk fel, ezért átfogó tudományos összehasonlító elemzésbe ezen a ponton nem bocsátkozunk. A végső célunk elérése érdekében azonban – mely nem más, mint az elektronikus közigazgatás mibenlétének meghatározása –, nem kerülhetjük meg azt, hogy megvizsgáljuk, mivel is foglalkozik a közigazgatás gyakorlatilag.

⁹² Torma András, *Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. (A továbbiakban: Torma, 2008. II.) p. 155.

Történelmi távlatokban gondolkodva kijelenthetjük: az állam elsődleges feladata a társadalom belső rendjének fenntartása, másrészt annak megvédése a külső veszélyektől.⁹³ Ez a két alapvető feladatkör az idők folyamán differenciálódott, így jöttek létre további, jól körülhatárolható feladatok, amelyek prioritásai mindig több tényező alakulásától befolyásoltak. Torma szerint ezek a tényezők a következők:

- a gazdasági viszonyok alakulása,
- a bel- és külpolitikai helyzet,
- az igazgatási technika fejlettsége, valamint
- a politikai elit alapvető céljai.⁹⁴

Vizsgáljuk meg ezeket a tényezőket egy-egy gondolat erejéig. A gazdasági feladatok meghatározásában az adott társadalom gazdasági fejlettsége nyilván jelentőséggel bír, hiszen más nemzetgazdasági célokat kell megvalósítani az elmaradottabb térségekben, mint például a G8-ak valamelyikében. Természetesen egy állam földrajzi adottságai sem hanyagolhatók el, gondoljunk csak arra, hogy nem véletlenül nincs Magyarországon tengerhajózási ügyekkel foglalkozó, önálló minisztérium.

Egy adott időpillanatban fennálló bel- és külpolitikai helyzet is meghatározó befolyással lehet az állam, ezen keresztül pedig a közigazgatás feladataira. Megint csak Magyarország példájánál maradva: az elmúlt közel két évtized balkáni történései sem hagyták nyom nélkül a magyar kül- és belpolitikát. A politikai elit magatartása, kommunikációja vagy a nemzetközi gazdaságpolitikai közéletben való részvétel is meghatározó lehet az állam belső biztonságával kapcsolatos feladataira gondoljunk csak a globalizáció-ellenes, vagy környezetvédelmi indíttatású megmozdulásokra, akciókra, tüntetésekre.

Témánk szempontjából különös jelentőséggel bír a felsorolásban az igazgatási technika fejlettsége, és annak hatása a közigazgatás feladataira. A technikai eszközök

⁹³ Lásd erről részletesen: Torma András, *A közigazgatás feladatai*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus 20/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2002. (A továbbiakban: Torma, 2002. II.) pp. 435-452.

⁹⁴ Torma, 2002. II., p. 441.

közigazgatás alkalmazásáról történelmi léptékben ugyan nem beszélhetünk, de a technikai, technológiai eszközök fejlődésének a huszadik században, különösen annak második felében megfigyelhető exponenciális üteme mára vitathatatlan ranghelyet biztosított a technika számára az állam és a közigazgatás feladatainak meghatározásában.

A politikai elit céljai és szándékai szintén nem elhanyagolhatóak. Minden modern, demokratikus alapokon álló, többpártrendszerben működő államban megfigyelhető legalább két, de akár több uralkodó politikai irányzat: kormánypárt–ellenzék. Ezek rendszerint más-más eszközökkel kívánják biztosítani az adott állam gazdasági növekedését, a szociális háló megerősítését, a munkanélküliség felszámolását, vagy az adott ország nemzetközi politikában betöltött szerepét. Nyilván a különböző eszközök és elképzelések különböző tevékenység-fajtákat igényelnek, amelyekhez eltérő szervezetek létrehozása és eltérő módszerek alkalmazása szükséges a közigazgatásban is.

Jelenthet-e az általunk felsorolt befolyásoló tényezők sorrendisége egyfajta erősortrendet is? A válasz az, hogy tulajdonképpen jelenthet, azaz az egyes tényezők eltérő környezetben más erővel hatnak az adott állam közigazgatása konkrét feladatainak meghatározására. Ezt a kérdést Nyitrai Péter a közigazgatási szervezetrendszerek felépítését befolyásoló tényezők hatásintenzitásának nevezi.⁹⁵ Álláspontja szerint – mellyel egyébiránt egyet kell értenünk – a történelmi fejlődés különböző állomásain az egyes, közigazgatási szervezeti rendszert meghatározó tényezők eltérő jelentőséggel bírtak a szervezetrendszer kialakítására. A modern államok esetében az igazgatási szervezetre elsősorban a gazdasági helyzet és a társadalmi környezet fejt ki közvetlen hatást, melyet közvetlenül a technikai-technológiai környezet követ. Csak ezt követően beszélhetünk a munkamegosztás, az igazgatási törvényszerűségek és a földrajzi környezet hatásairól.⁹⁶ A mikroelektronika fejlődésének jelentősége tekintetében Nyitrai kiemeli, hogy e résztényező várható hatása „minden korábbinál jelentősebb változást

⁹⁵ Nyitrai Péter, A közigazgatási szervezetrendszerek struktúráját befolyásoló tényezők, PhD értekezés, Miskolc, 2000., kézirat (A továbbiakban Nyitrai 2000.), pp. 108-150.

⁹⁶ Nyitrai 2000., p. 141.

eredményez a szervezetrendszerben”.⁹⁷ A magunk részéről – többek között – éppen ezt a várható hatást kívánjuk vizsgálni, de ne szaladjunk a dolgok elébe.

A modern állam közigazgatásának általánosságban megfogalmazott feladata tehát, hogy gondoskodjon a közrendről és a társadalom tagjainak biztonságáról, az állampolgárok egyenlőségéről, és a jóléti szolgáltatásokról.

Újszerű közhatalmi célokról és feladatokról ír Ádám Antal, amelyek megjelenése – mint írja – több okra vezethető vissza.⁹⁸ Ezek közül nem célunk mindnek számbavétele, de fel kívánunk villantani néhányat annak érdekében, hogy megérthessük, milyen megváltozott környezetben kell teljesíteni az államnak, ezen keresztül pedig a közigazgatásnak a velük szemben támasztott követelményeket. Mindenekelőtt a szabályozás és kormányzás globalizálódására kell felhívni a figyelmet. Arra, hogy a korábbi, nemzetállami keretek között megjelenő szabályozás csak kis mértékben, vagy egyáltalán nem volt hatással más államok szabályozására. Elsősorban a tudomány és a tudományos élet töltött be egyfajta katalizátor szerepet, melyen keresztül a különböző nemzetállami megoldások esetleges publicitást kaphattak, majd megjelenhettek más államok szabályozásában. A „global governance” korszakában azonban a jogrendszer hármassága meghatározó szerepet kap, hiszen a nemzetközi jogi és a nemzeti szabályozás mellett – különösen EU tagállamként – a közösségi (szupranacionális) jogi keretek egyre erőteljesebb szerephez jutnak.⁹⁹ A jövőben tehát bővebben és korszerűbben szükséges meghatározni a közhatalmi rendszer alapvető feladatait, amelyek közé fel kell venni olyan új fogalmakat is, mint például a fenntartható fejlődés vagy a társadalmi igazságosság, továbbá erőteljes törekvés lett a célok, a feladatok és a problémák emberközpontú, polgárközeli kezelése. Ádám professzor szerint a jövőben „az egyéni, a közösségi, a társadalmi, a gazdasági és a kulturális életnek szinte nem létezhet olyan szelvénye, amellyel összefüggésben az alkotmányos jogállam közömbös

⁹⁷ Nyitrai 2000. p. 146.

⁹⁸ Ádám Antal, *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. (A továbbiakban Ádám, 2008.), pp. 45-58.

⁹⁹ Lásd erről Kecskés László, EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC, Budapest, 2005. p. 952. és Vörös Imre, A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I-III., KRIM Bt., Budapest, 2004. p. 608. – mindkettőt hivatkozva: Ádám Antal, *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. p. 45.

viszonyulást tanúsíthatna”.¹⁰⁰ Az alkotmányos jogállam működése a 21. században akkor lehet színvonalas és eredményes, ha annak működésébe a társadalmi és gazdasági élet minden szeletének minél több szereplője képes bekapcsolódni különböző eszközök és módszerek útján (például érdekeltségre ható ösztönzés, pályázatok, közbeszerzések rendszere, közhasznú tevékenység, közjogi szerződések stb.) Ezen az úton az elektronikus tájékozódás, tájékoztatás, az elektronikus kapcsolattartás, a hálózati társadalom eszközeinek és módozatainak alkalmazása – mint arra Ádám Antal helyesen rámutat – szintén meghatározó.

Kiss László kérdésfelvetései a következők: „a mai jogállam a jövő-e, vagy a múlt, inognak-e a jogállam-jogállamiság fontos tartópillérei?”¹⁰¹ A kérdésfelvetés mellett – megfelelő válaszokat keresve – figyelmeztet arra a veszélyre is, hogy a társadalmi fejlődés jelen iránya mellett a „tudásalapú társadalom kreatúráivá” válhatunk. Kiss professzor az adatvédelem, az informatika és az elektronikus közigazgatás kérdéseit boncolgatva arra a következtetésre jut, hogy mindezek egy túlzottan fejlett jogállam képét vetítik előre, de a rendelkezésünkre álló, fejletlen jogállami konstrukciókkal mindezek nem eredményeznek „boldogan megélhető” államot.¹⁰²

Felmerül az a kérdés is, hogy vajon a megváltozott igények átformálják-e a feladatellátás korábbi formáit, azaz az állam továbbra is kizárólagosan közhatalommal rendelkező szervei útján tesz-e eleget a megnövekedett elvárásoknak, vagy a társadalom más szervei is bevonhatók-e ebbe a feladat-ellátásba? A válasz gyakorlati oldalról egyértelműen igen, hiszen a 20. században bőven találunk jeleket, példákat a civil szféra közigazgatási feladatok ellátási rendszerébe való bevonására.¹⁰³ Sok érv szól ugyanis a civil szféra közfeladat-ellátásba történő bevonása mellett. Ilyenek lehetnek például a források kezelésében való nagyobb szabadság, az alkalmazottak kiválasztásának és

¹⁰⁰ Ádám, 2008., p. 49.

¹⁰¹ Kiss László, *Jogállam és/vagy élhető állam*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. pp. 70-81.

¹⁰² A túlbujánzó jogállam jelenségével kapcsolatban Kiss László Georg Brunner, *A működő jogállam jogalkotásának mai problémái*, Politikátörténeti alapítvány, 1943. p. 24. c. művét hivatkozva: Kiss László, *Jogállam és/vagy élhető állam*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. p. 77.

¹⁰³ Christopher Hood – Gunnar Folke Schuppert, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organisations*, Verselbstständige Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988., p. 27., hivatkozva: Torma, 2008. II., p. 158.

differenciált díjazásának nagyobb mozgásteret (gondoljunk csak az állami alkalmazottak sajátos jogállásából származó jogi kötöttségek hiányára), vagy a feladatok politikától független ellátásának lehetősége.¹⁰⁴

A közigazgatás feladatai kapcsán nem feledkezhetünk meg arról, hogy a feladatok ellátásának szükségessége helyi szinten is jelentkezik, sőt, az állampolgárok leginkább a helyi szintű feladatellátás szerveivel kerülnek kapcsolatba, hiszen fizikailag és földrajzi értelemben is ez a szint áll legközelebb hozzájuk. A helyi feladat-ellátással kapcsolatban a magyar szakirodalomban egyre több kritika lát napvilágot. Balázs István például egyenesen nehezen áttekinthető, bonyolult rendszernek minősíti az államigazgatási feladatellátás helyi rendszerét. Ennek igazolására összefoglalja azt is, hogy milyen szervek a címzettjei ezen a szinten a feladatok teljesítésének. Ilyenek a jegyzők, a megyei, fővárosi főjegyzők, az önkormányzatok hatósági igazgatási társulásai, a körzetközponti jegyzők, az önálló települési szintű államigazgatási szervek körzeti hatáskörrel, a regionális államigazgatási szervek és kirendeltségeik, a központi közigazgatási szervek kistérségi megbízottai, a polgármesterek kivételes államigazgatási hatáskörben, a rendvédelmi szervek.¹⁰⁵ Ennek a helyzetnek a megoldása Balázs szerint csak akkor lenne lehetséges, ha a feladatok ellátására a jelenleginél nagyobb méretű szolgáltatásszervezési egységekben kerülne sor. Mindezekben belül pedig, tekintettel a jegyzőhöz telepített határkörök számának már-már követhetetlen megszaporodására, a jegyzők által ellátott feladatok jó részét is célszerű volna legalább kistérségi szintre emelni, akár ezen a szinten megszervezett közigazgatási hivatalokon keresztül.¹⁰⁶ Megítélésünk szerint ennek a megoldásnak az lenne az előnye, hogy kiküszöbölne a magyar önkormányzati rendszer oly régóta fennálló, fejlődést gátló sajátosságát, nevezetesen a túlzottan szétaprózódott települési önkormányzati rendszer hibáit. Minden olyan eddigi törekvés ugyanis, mely alkotmányos, illetve önkormányzati oldalról kívánta átszervezni a jelenlegi struktúrát, kőkemény ellenállásba ütközött még akkor is, ha a koncepció gondolata csak tudományos-szakmai síkon jelentkezett. Más

¹⁰⁴ Wilfried Erdguth – Frank Stollmann, *Erfüllung öffentliche Aufgaben durch Private Rechtssubjekte?*, Die Öffentliche Verwaltung, 1993. pp. 802-807.

¹⁰⁵ Balázs István, *Az államigazgatási feladatellátás helyi rendszerének továbbfejlesztési alternatívái*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. (A továbbiakban Balázs, 2008.), p. 165.

¹⁰⁶ Balázs, 2008., pp. 170-171.

oldalról azonban szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy ezzel a megoldással ismét ugrásszerűen megnövekszik a területi szintű államigazgatási szervek száma, mely a jelenlegi államigazgatási szervezeti struktúra, és annak hiányosságai ismeretében, azok kiküszöbölése nélkül egyelőre beláthatatlan következményekhez vezethet.

Egyes szerzők a helyi feladat-ellátás rendszerével kapcsolatban egyenesen paradigmaváltásról beszélnek, és azt mondják, hogy olyan feladatok elvégzésére van szükség, amelyek alapjaiban különböznek az eddigi gyakorlattal. A feladatok között megemlítik, hogy normatív módon kellene tisztázni az államigazgatási feladatok, ügyek fogalmának tartalmi kritériumait, jogilag szabályozni lenne szükséges magát a feladat- és hatáskör-telepítés rendszerét, vizsgálni kellene a differenciált hatáskörelosztás lehetőségét, településközösségi szint beépítésére lenne szükség, melyben kijelölésre kerülne egy központi ellátó település, mindezek mellett pedig a települések önkormányzati jogosítványai érintetlenül maradnának.¹⁰⁷

Korábban már utaltunk arra, hogy a gazdaság fejlődése, a gazdasági folyamatok, piaci törvényszerűségek változásai mindig is hatással voltak és vannak a közigazgatásra. A huszadik században ez a jelenség – tekintettel arra, hogy a globalizálódó világban végbemenő változások üteme jelentősen felgyorsult – még erőteljesebben megfigyelhető. Napjainkra egészen odáig jutottunk, hogy állami beavatkozás nélkül az egészséges gazdasági fejlődés nem valósulhatna meg, ugyanakkor az állam szerepét a lehető legkisebbre kell redukálni annak érdekében, hogy a piaci törvényszerűségek érvényesülésének pozitív hatásai a társadalom tagjai számára is élvezhetők legyenek.

Elsősorban a versenyjogi szabályozás az a jogterület, ahol látványos fejlődés tapasztalható az állami beavatkozás tekintetében. A szabad versenyen alapuló piacgazdaságról, az állam gazdasági szerepének megszüntetéséről bebizonyosodott, hogy egy demokratikus jogállamban a társadalom egésze tekintetében olyan nem kívánatos eredményekkel jár, mint a kizsákmányolás, monopóliumok kialakulása stb. Az állami beavatkozás mértékének túlzott lehetősége azonban éppen ilyen negatív

¹⁰⁷ Lásd erről részletesen: Csefkó Ferenc, *Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítési rendszer paradigmaváltása*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008. pp. 290-300.

hatásokat generál (tervutasításos gazdálkodás). Meg kell tehát találni azt a mezsgyét, melyen belül maradva az állam szerepvállalása még hagyja érvényesülni az egészséges fejlődést eredményező piaci folyamatokat, de igyekszik kiküszöbölni a szabad verseny káros hatásait. Az államnak ebben a tekintetben három eszköz áll rendelkezésére, a versenyszabályozás, az árszabályozás és az államosítás.

A versenyszabályozás fejlődésének eredményeként új típusú hatóságok létrejötte figyelhető meg, amelyek csak komoly nehézségek árán illeszthetők a korábban dogmatikailag tisztának tekinthető közigazgatási szervezeti rendszer elemei közé. Gyakorlatilag a szabályozó hatóságok megjelenéséről van szó, amelyek ugyan magukon viselik a közigazgatási szervek klasszikus stílusjegyeit, de tevékenységük tipikusan versenyjogi jellegű. A szabályozó hatóságok jellemzőinek átfogó elemzését többek között Kovács András végezte el Magyarországon.¹⁰⁸ Álláspontja szerint a szabályozó hatóságok fogalmának meghatározása több szinten értelmezhető, ezért nem könnyű feladat. Legszűkebb értelemben olyan közigazgatási hatóságokról van szó, amelyek jogalkalmazásuk során normatív szabályozási és jurisdiktions jogkör birtokában végzik tevékenységüket a részben vagy egészben liberalizált közszolgáltatásokra vonatkozóan. Ezek a hatóságok azonban – több esetben – forráselosztó funkcióval is bírnak, melynek során lehetőségük van meghatározott erőforrások biztosítására, pályázati rendszer keretében. A közösségi irányelvek a fentiek mellett bizonyos esetekben megkövetelik azt is, hogy e szervezetek autonómiával rendelkezzenek. Kovács szerint tágabb értelemben a szabályozó hatóságok közé sorolhatók azok a szervezetek is, amelyek csak kivételesen írhatnak elő normatív magatartási szabályokat, nincs piacfelügyeleti jogkörük, vagy nem szektorspecifikus szabályozást végeznek, illetőleg nem vonatkoznak rájuk közösségi szabályok, de egyébként az előző fogalmi körbe tartoznak. Ilyennek tekinthető például a Gazdasági Versenyhivatal. Szabályozó hatóságnak tekinthetjük végül legtágabb értelemben mindazon közigazgatási szerveket, amelyek „absztrakt jogi normákon keresztül végeznek általános piacsabályozást”, például a fogyasztóvédelmi hatóságok.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Kovács András, A JPE-szabályozás eljárásjogi problémái a magyar bíróság gyakorlatában, *Infokommunikáció és Jog*, 2008. április, pp. 71-77.

¹⁰⁹ Kovács András, i. m. p. 72.

A szabályozó hatóságok jelentőségének bemutatását azért látjuk szükségesnek, mert ez a kérdéskör jelenti az egyik kivételt a tagállami közigazgatás és az Európai Unió szabályozása között a tagállamok szabadságát illetően. Arról van szó ugyanis, hogy elvben az EU nem támaszt konkrét, normatív követelményeket a tagállamok közigazgatásával szemben, vagyis a közigazgatás szervezetének kialakítása és működtetése a tagállam saját ügye. A közigazgatással szemben csupán általános követelményeket fogalmaz meg a Közösség. Nevezetesen: legyen átlátható, megbízható és működjön demokratikusan.¹¹⁰ Ezzel szemben bizonyos közösségi jogszabályok mégis kötelezően írják elő meghatározott hatóságok, közigazgatási szervek létrehozását, így gyakorlatilag mind a szervezet, mind pedig a működés tekintetében konkrét és közvetlen követelményekkel kerülnek szembe a tagállamok.¹¹¹ De nem csak a szabályozó hatóságokra vonatkozó közösségi irányelvekben találhatunk olyan előírásokat, amelyek eredményeként meghatározott feladattal és hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervezeteket kell a tagállamoknak létrehozniuk, hanem például az uniós források elosztásában is megjelennek ilyen követelmények. Gondoljunk csak a Strukturális Alapokból származó források elosztó és monitoring rendszerére, amelynek eredményeként gyakorlatilag nem csak új szervezeteket, hanem komplett elosztási struktúrákat kellett létrehozni az adott, konkrét közösségi jogforrásban meghatározott feltételekkel.¹¹²

¹¹⁰ Jacques Fournier, *A megbízható közigazgatás*, Magyar Közigazgatás 1997. évi 10. szám

¹¹¹ Lásd például: 2002/39/EK irányelv, preambulum, (27); 2003/54/EK irányelv, preambulum (15); 23 cikk (1); 2002/21/EK irányelv 3. cikk (2).

¹¹² E körben három – kötelezően alkalmazandó – közösségi jogszabályra hívjuk fel a figyelmet. 1. A Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájáról. 2. A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról. 3. A Bizottság 1828/2006/EK rendelete a Tanács 1083/2006/EK rendeletének hatálybalépéséről. E jogszabályok minden EU tagállam esetében kötelező területi egységeket – ún. NUTS 1., NUTS 2. és NUTS 3. szinteket – vezetnek be, továbbá kötelezően működtetendő közigazgatási szerveket írnak elő: ún. irányító hatóságok, ellenőrző hatóságok, igazoló hatóságok és monitoring bizottságok hálózatát.

5. Elektronikus aláírás a közigazgatásban

Az előzőekben az információs társadalom által a közigazgatással szemben támasztott követelményeiből kiindulva azt vizsgáltuk, hogy a közigazgatás milyen kihívásokkal áll szemben napjainkban. Megnéztük azt is, hogy az elektronikus közigazgatás tartalmára nézve milyen uniós és tagállami megoldások léteznek. Ennek során eljutottunk odáig, hogy megvizsgáljuk, mennyiben más a mai közigazgatás, mint a Weber által leírt modell. Mindezekkel azt az utat kívánjuk bejárni, melynek során egyre közelebb kerülhetünk az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározásához.

Ahhoz azonban, hogy valójában elektronikus közigazgatásról beszéljünk, szükség van bizonyos technológiák alkalmazására is. Ahhoz kétség sem fér, hogy a közigazgatás, amikor az ügyfelekkel kapcsolatba kerül, nem kerülheti meg az azonosítás és a hiteles nyilatkozattétel kérdését. Természetesen jól bevált eszközeink vannak ezen kérdések rendezésére. A különböző igazolványok alkalmasak a személyazonosság igazolására, az okiratokhoz pedig (feltéve, hogy megfelelő formában jöttek létre) a jogalkotó társít bizonyos körben kötött bizonyító erőt. Gondoljunk itt a közokiratokra és a teljes bizonyító erejű magánokiratokra is, hiszen a közigazgatásban mindkettő igen nagy számban fordul elő (kérelmek, beadványok az ügyfelek, és döntések, más okiratok a hatóságok oldalán).

Ahhoz azonban, hogy hagyományos okiratokat állítsunk ki, legtöbbször szükséges a személyes jelenlét. Az elektronikus közigazgatás, de legalábbis az elektronikus ügyintézés egyik lényegi eleme az, hogy kiküszöbölje a személyes megjelenés sokszor nehezen teljesíthető kötelezettségét. A személyesen a hivatalban meg nem jelenő ügyfél esetében is szükséges ugyanakkor a személyazonosság hiteles megállapítása. Ezért szükséges az, hogy szót ejtsünk a hiteles, bizonyítható elektronikus kommunikáció alapvető eszközéről, az elektronikus aláírásról ebben a fejezetben, mert meggyőződésünk, hogy az elektronikus aláírás közigazgatási alkalmazása is az elektronikus közigazgatás szerves alkotóelemét képezi.

A közigazgatás által alkalmazott számítógépesített eljárásokat Klaus Lenk már 1982-

ben alapvetően három nagy típusba sorolta.¹¹³ Ezek egyrészt az „adattömegek operatív feldolgozási rendszerei”, amelyek többnyire bonyolult rutinfeladatok elvégzésére használhatók, másrészt úgynevezett „integrált rendszerek”, amelyek gyakorlati haszna az, hogy a rutinfeladatok végrehajtásának elősegítésére közös, több elemre épülő adatbázissal állnak rendelkezésre. A harmadik típust a „döntést támogató rendszerek” képezik. Ide gyakorlatilag olyan adatbankok tartoznak, amelyek lényege az, hogy a nagy mennyiségű adat mellett lehetővé teszik a gyors keresést, vagy a különböző szempontrendszer szerinti kombinációt. Annak ellenére, hogy a korábban (az 1960-as években) lefektetett célkitűzésekhez képest a gépesítés „csupán” az automatizálási szint fejlődését eredményezte, 1982-ben Lenk szerint a gépi adatfeldolgozás érezhető volt társadalmi hatás szempontjából. A számítógép – és az automatizálás – jó hatással volt a közigazgatás minőségére, és az állampolgárokkal való viszonyára, az állami és magánszervek közötti arányok egyensúlyának kialakítására (legalábbis ott, ahol ez egyáltalán értelmezhető volt), valamint az adatvédelemre, már ami az állampolgár adminisztrációval szembeni kiszolgáltatottságát jelenti.

Fentiek mellett Lenk – ezzel együtt pedig a Római Klub jelentése – felhívta a figyelmet arra, hogy a felelősség nélküli számítógépesített közigazgatás nem járható út. Személyes tapasztalatunk az, hogy a nyolcvanas évek elején negatív tapasztalatként publikáltakat (sajnos) át kell élnünk napjainkban is, annak ellenére, hogy volt előttünk negatív példa, sőt megoldási javaslat is arra, hogy bizonyos tipikus, és meghatározott feltételek hiánya esetén szükségképpen bekövetkező problémákat, nehéz helyzeteket megoldjunk, illetve elkerüljünk.¹¹⁴ A közvetlen kapcsolat hiánya ugyanis például eredményezheti azt, hogy a közigazgatási szervek, illetve ezen keresztül az ügyintézők kevésbé lesznek fogékonyak az állampolgárok, ügyfelek problémáira, s hosszú távon a személytelenség elidegenedést eredményezhet.

¹¹³ Lásd erről bővebben: Klaus Lenk, Információs technológia és a társadalom, in: Günter Friedrichs – Adam Schaff (szerk.) Mikroelektronika és társadalom, Áldás vagy átok, Jelentés a Római Klub számára, Budapest, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1984. (A továbbiakban Lenk, 1984.), p. 250.

¹¹⁴ Gyakran mesélik a különböző hivatalokban – írja a jelentés, melyre hivatkoztunk – hogy a munka számítógépesítése ürügyül szolgál arra, hogy az adófizetőket vagy támogatásban részesülőket még hosszabb űrlapok még gondosabb kitöltésére kéri. – Nem hasonlít ez a gondolat kísértetiesen a mai magyar valóságra?

5.1. Az elektronikus dokumentumok bizonyító ereje

Miért kell foglalkoznunk az elektronikus dokumentumok bizonyító erejével?¹¹⁵ A közigazgatás, az állami adminisztráció nem kerülheti ki az ügyintézés során azt, hogy egy-egy ügyben aktát készítsen, legyen az bármilyen jelentőségű, azonnal elintézhető vagy bonyolult, sok időt igénybe vevő probléma. Vonatkozzanak rá az általános eljárási szabályok vagy valamilyen speciális, szakigazgatási jogszabály, esetleg több ilyen. Mindegy az is, hogy egy ügyfél vesz csupán részt az eljárásban, vagy több, esetleg más érintettek, érdekelték közreműködése is szükséges, vagy szakhatóságot kell az eljárásba bevonni, talán másik szervet megkeresni. Az eljárási szabályok nagyon sok olyan mozzanatot tartalmaznak, amelyek előírják, hogy egy-egy ügy elintézése során – attól függően, hogy az eljárás milyen szakaszban van, milyen határidők vannak folyamatban – mikor, milyen szabályt kell betartani, alkalmazni, mely cselekvéseket kell kifejezteni a törvényes eljárási rend megtartása és az ügy jogszerű lezárása érdekében. Az eljárás során minden egyes mozzanatot dokumentálni kell, az egyes cselekményeket – legyenek azok akár hivatalon belüliek – úgy kell elvégezni és adminisztrálni, hogy azok a későbbiekben bármikor visszakereshetők legyenek. Ennek indoka általánosságban az, hogy a közigazgatás –jogállami keretek között – törvény alá rendelt tevékenység. Konkrétan pedig az, hogy az ügyfelek számára törvény által biztosított jogorvoslati lehetőségek igénybevétele során a jogorvoslati kérelem tárgyában döntésre jogosult hatóság képes legyen feltárni az eljárás teljes terjedelmét, annak minden egyes szegmensével együtt. De lehet indok akár az ügyfél vagy más érdekelt részére biztosított iratbetekintési jog eredményes gyakorlásának lehetősége, hiszen még egy ilyen egyszerű esetben is felmerülhet a dokumentumok elkülönítésének szüksége (például a nem nyilvános iratok tekintetében), vagy például a másolat készítésének igénye. Sokszor az is csak magából az aktából állapítható meg, hogy az, aki betekintési kérelemmel él, jogosult-e egyáltalán megismerni az eljárásban készült iratokat.

Az akta készítése tehát a közigazgatásban elkerülhetetlen, legyen az hagyományos, papír alapú anyag, vagy elektronikus dokumentumokból álló fájlok összessége. Ha

¹¹⁵ Az „elektronikus dokumentum” definíciójára az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi 20XV. törvény 2. § 12. pontjában megfogalmazottakat tekintjük irányadónak, mely szerint az elektronikus dokumentum nem más, mint elektronikus eszköz útján értelmezhető adategyüttes.

azonban elvárjuk a közigazgatástól – és mint láttuk, hogy az EU ezt valóban elvárja a tagállamok közigazgatási szerveitől –, hogy képes legyen az ügyek (vagy legalábbis azok egy része) tekintetében elektronikus úton kapcsolatot tartani az ügyfelekkel, és az eljárás elektronikus úton folyjon, akkor egyrészt tudomásul kell vennünk, hogy mindez elektronikus dokumentumok nélkül nem fog menni, másrészt biztosítanunk kell, hogy – amennyiben ez egyáltalán lehetséges – a rendelkezésre álló technikai eszközök által készített virtuális iratok legalább olyan bizonyító erővel bírjanak, mint a hagyományos, papír alapú társaik. Kézenfekvőnek tűnhet a következtetés, hogy a közigazgatásban mindezen feltételek biztosításához – feltéve persze, hogy a technika állása az elvárt követelmények teljesítését lehetővé teszi – új jogszabályokat kell alkotni és alkalmazni. Természetesen nincs szükség szakmaspecifikus szabályozásra akkor, ha a jogalkotó időben felismeri, hogy nem csupán a közigazgatás, hanem az egész jogrendszer érdeke, hogy az elektronikus kommunikáció jogi értelemben vett eredményességét a jogszabályok elismerjék.

A valóságban persze ezek a folyamatok nem egészen így zajlottak. Az elektronikus közlés joghatásának biztosítása először nem az állami adminisztráció, hanem – mint oly sok minden más is – a gazdasági életben, közelebbről pedig a kereskedelem oldaláról jelentkezett. Ezt követte az a szabályozás, melynek során a jogrendbe implementálták azon technikailag létező és alkalmazott eljárásokat, amelyek lehetővé tették az elektronikus dokumentumkezelés bizonyító erejének elismerését a társadalom részéről. Miután ez megtörtént, a közigazgatásnak – ha úgy tetszik – nem maradt más dolga, mint saját kommunikációs rendszerére is kiterjeszteni azokat a jogi megoldásokat, amelyek a gazdaság nyomására bekerültek a magánjogi szabályozásba. Teljesen mindegy ugyanis, hogy egy okiratnak egy dolog adásvételét kell hitelt érdemlően igazolnia, vagy azt, hogy az ügyfél kérelmet nyújtott be a közigazgatási szervhez. Az alábbiakban tehát ara fogunk kitérni röviden, hogy miként lehet technológiailag olyan megoldást alkalmazni, mely biztosítja a virtuális közlés joghatályosságát, majd megnézzük, hogy ez a lehetőség miként jelent meg a szabályozásban, végül pedig azt vizsgáljuk, hogy a magyar közigazgatás eljárás szabályai mennyiben adaptálták a magánjogi szabályokat az eljárásra vonatkozó általános szabályokban.

A technikai kérdések feltárásához mindenekelőtt azt a kérdést kell felvetnünk, hogy milyen követelményeket kell támasztanunk egy elektronikus térben létrejött irattal szemben ahhoz, hogy annak tartalmához később joghatásokat fűzhessünk? Ha a célunk az, hogy a hagyományos, papír alapú okiratok bizonyító erejével ruházzuk fel az elektronikus okiratokat, akkor a válasz kézenfekvő: az elektronikus okiratoknak mindazon tulajdonságokkal rendelkezniük kell, amelyek a hagyományos, papír alapú okiratok bizonyító erejének megállapításához szükségesek. Ezek közé a tulajdonságok közé tartozik az azonosíthatóság, a hitelesség, a sértetlenség és a letagadhatatlanság. Az azonosíthatóság lényege az, hogy az okirat és annak aláírója azonosítható, tehát egyediesíthető legyen. A hitelesség azt igazolja, hogy az okirat valóban attól a személytől származik (illetve az abban foglalt nyilatkozatot az tette meg), aki magából az okiratról kitűnik, akit az okirat megnevez. A sértetlenség bizonyítja az irat tartalmi integritását, azt tehát, hogy az aláírást követően az okiratban nem történtek módosítások. A letagadhatatlanság gyakorlatilag nem jelent mást, mint annak igazolását, hogy a nyilatkozatot a dokumentum aláírója valóban megtette, illetve az okiratban foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismerte el.¹¹⁶

A hagyományos iratok esetében látszólag nincs szükség különleges technikai ismeretekre ahhoz, hogy megállapíthassuk egy okiratról, hogy az megfelel-e a fenti feltételeknek. Mégis tudjuk, hogy végül is a papírok és az írás – különösen a gépírás – könnyedén hamisítható, megváltoztatható. Nem véletlen, hogy a jogalkotó is igyekszik kiküszöbölni a hagyományos iratok gyengeségeit, és olyan követelményeket támasztani, amelyek a felhasználás során minimalizálják egyes okiratok kockázatát. Természetesen „gond” akkor adódik, ha az okiratról fakadóan jogvita merül fel annak tartalma vagy formája következtében, így a legtöbb esetben – hazánkban is – a bíróság előtti eljárás szabályai között kapott helyt azon szabályok csoportja, amelyek az egyes okiratok formai követelményeit határozzák meg attól függően, hogy milyen bizonyító erőt kívánunk rendelni azokhoz.¹¹⁷ Értelemszerűen a modern államok jogrendszere általában

¹¹⁶ Lásd erről részletesen: Balogh Zsolt György, *Az elektronikus aláírás technológiai alapjai*, Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére, Z-Press Kiadó, Miskolc, 2008. (A továbbiakban Balogh, 2008.), pp. 47-61.

¹¹⁷ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) az első fokú eljárás szabályai közt, a bizonyításról szóló fejezetben tárgyalja az okiratok bizonyítékként történő felhasználásának szabályait. Pp. 190.-199. §§.

a szabad bizonyítás talaján áll, de bizonyos esetekben – ha speciális követelményeket az adott irat nem elégít ki – a bíróság mérlegelésére bízunk a bizonyíték felhasználásának lehetőségét.¹¹⁸ Az okiratok tekintetében tehát léteznek minősítettek, amelyek tartalmát mindaddig valósnak kell elfogadni, amíg az ellenkezője be nem bizonyosodik. Ilyen kategóriába tartozik a közokirat és a teljes bizonyító erejű magánokirat. Ezen okiratok esetében a biztonságot az jelenti, hogy a kiállításuk során megfeleltek bizonyos előírt követelményeknek: bíróság, közjegyző vagy más hatóság állította ki ügykörén belül; a kiállító maga írta és írta alá; tanúk működtek közre az aláíró személyazonosságának igazolása érdekében vagy ügyvéd szerkesztette az iratot stb.¹¹⁹

Az elektronikusan készített és csak ilyen formában létező dokumentumok esetében a fenti lehetőségek nem állnak rendelkezésre. Elektronikus dokumentumot nem lehet saját kézzel írni és aláírni, nem lehet ügyvédi szárazbélyegzővel ellátni stb. Ahhoz, hogy az elektronikus dokumentumok tartalmához is olyan bizonyító erőt rendelhessünk, mint a hagyományosokhoz, speciális technikai megoldásra van szükség. Ez a technológia pedig nem más, mint a kriptográfia, azaz a rejtjelezés.

Anélkül, hogy a rejtjelezés, a kriptográfia kialakulásának történetére és technológiájára részletesen kitérnénk, csak utalunk arra, hogy annak célja a bizalmas üzenetek célba juttatása oly módon, hogy az üzenet tartalmához illetéktelenek ne férhessenek hozzá. Ennek szüksége, vagyis igény a titkosított üzenetváltáshoz, már több ezer éve felmerült, elsősorban diplomáciai, védelmi, katonai okokból fakadóan, majd később megjelent az üzleti és a magáncélú kommunikációban is. A titkosításnak (történetileg is) alapvetően két formája alakult ki, a szimmetrikus és az aszimmetrikus kriptográfia. A szimmetrikus kriptográfia lényege, hogy az üzenetet a feladó ugyanazzal az eljárással, algoritmussal kódolja, mint a címzett a dekódoláskor. Mindazok, akik nincsenek a titkosítási módszer birtokában, nem képesek megismerni az üzenet tartalmát, így módosítani sem tudják. Az eljárás gyenge pontja az, hogy a kódolási eljárást mindkét (illetve minden jogosult) félnek ismernie kell. Ebben vagy előre meg kell egyezniük, vagy valamilyen módon el kell juttatniuk egymásnak a kérdéses módszert. Amennyiben illetéktelenek hozzáférnek

¹¹⁸ Lásd: Pp. 3.§ (5) bekezdés.

¹¹⁹ Pp. 195. és 196. §§.

az algoritmushoz, a későbbiekben bármely üzenet tartalma megkérdőjelezhető.¹²⁰ Az aszimmetrikus módszer az előzőhöz képest jóval fiatalabb, de hasonlóan az előzőhöz, kialakulásának, pontosabban kidolgozásának háttérében védelmi célok húzódtak. Az eljárás lényege az – eltérően a szimmetrikus kriptográfiától –, hogy a titkosításhoz használt algoritmus nem azonos azzal, amelyet a dekódoláshoz kell használni. Mindezek mellett egyik algoritmusból sem lehet megfejteni a másikat, így ha azok illetéktelen kezekbe kerülnek, a dokumentum biztonsága nem sérül. Ennek a logikai eljárásnak a matematikailag megbízható változatát nyilvános kulcsú infrastruktúrának, PKI-nek nevezzük, és elektronikus aláírásként használjuk napjainkban.¹²¹ A módszer lényege röviden az, hogy a rendszerbe egy úgynevezett hitelesítés-szolgáltató is belép, amely gyakorlatilag hitelt érdemlően azonosítja az aláírókat, és a kódoláshoz, illetve dekódoláshoz használt kulcsok, kulcs-párok összetartozását.¹²² A technika mai állása szerint azt mondhatjuk, hogy a PKI technológia alkalmazásával olyan elektronikus dokumentumok készíthetők és továbbíthatók bármilyen módszerrel – jellemzően számítógépes hálózatok segítségével – akár jelentős távolságra, mellyel azok tartalma nem sérül. A PKI tehát alkalmas a korábban felsorolt, aláírásokkal szemben támasztott követelmények kielégítésére, azaz az azonosíthatóság, a hitelesség, a sértetlenség és a letagadhatatlanság biztosítására. Nem véletlen, hogy egyes szerzők az elektronikus aláírás technológiájának alkalmazását és szabályozását egyenesen az információs társadalom felé vezető út mérföldköveként jellemzik.¹²³

A technológia rendelkezésre áll, már csak arra van szükségünk, hogy a jogrendszer is elismerje az elektronikus aláírás bizonyító erejét. Ez meg is történt, Magyarországon ráadásul (európai viszonylatban) relatíve hamar, már 2001-ben. Mindennek természetesen előzménye volt az Európai Unió kapcsolódó irányelvének kibocsátása 1999-ben. Hazánk a jogközelítési eljárás részeként tehát, jóval a 2004. évi csatlakozást megelőzően a nemzeti jogrendszer részévé tette a közösségi jogban megjelenő követelményeket. Persze nem állt fenn annak veszélye, hogy a magyar üzleti szféra

¹²⁰ Balogh, 2008., pp. 51-52.

¹²¹ Public Key Infrastructure (PKI)

¹²² Balogh, 2008., pp. 54-55.

¹²³ Torma, 2002. I., p. 210.

vagy a közigazgatás megrekedne e nélkül a fejlődésben, de a jogalkotó nyilván abban bízott, hogy a csatlakozásra az ismert időpontnál korábban sor kerül.

Az Unió 1999-ben, 1999/93/EK számú irányelvében jelölte ki az elektronikus aláírás szabályozásának kereteit.¹²⁴ Az irányelv arra kötelezte a tagállamokat, hogy legkésőbb 2001 júliusáig szabályozzák az elektronikus aláírások használatát, vagy ha korábban már létezett tagállami szabályozás, akkor teremtsék meg az irányelv rendelkezései és a saját szabályozásuk közötti összhangot. Az irányelv rendelkezései két csoportra oszthatók. Az elsőbe azok sorolhatók, amelyek az elektronikus aláírási termékek és a hitelesítés szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások Közösségen belüli szabad mozgását, illetőleg a fogyasztók érdekeinek védelmét hivatottak biztosítani. A másik csoportot azok a rendelkezések képezik, amelyek az elektronikus aláírások jogi elismerésére kötelezik a tagállamokat. Az irányelv részletes ismertetése meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket, de nem kerülhető meg a legfontosabb rendelkezések kiemelése. Ezek között mindenek előtt a technológia semlegesség intézményére kell utalnunk. Ennek kimondása azért fontos, mert ezáltal a szabályozás egyfelől nem marad le a technikai fejlődéstől, ami különösen az infokommunikációs területen igen gyors. Másfelől így a szabályozás nem preferál egyetlen megoldást sem, biztosítva így a tisztességes verseny feltételeit. Az már másik kérdés, hogy a technika akkori állása szerint a korábban általunk már tárgyalt PKI megoldásnál nem volt jobb, és tudomásunk szerint ma sincs olyan, mely minden előírt követelményt arányos költségek mellett teljesít. Ez a szabályozásra is rányomja bélyegét, hiszen nem lehetett más technológiai alapból kiindulni a rendelkezések megfogalmazása során. Maga a technológia-semlegesség egyébiránt úgy biztosítható a szabályozásban, hogy az csak az elektronikus aláírással szemben támasztott követelményeket, a technológia alkalmazása következményeként elvárt eredményeket fogalmazza meg, és biztosít ezekhez jogi hatást.

Az irányelv a jogi elismerés szempontjából három aláírás típust különböztet meg. Az első csoportba sorolandó minden olyan elektronikus aláírás, amely megfelel az irányelv elektronikus aláírás fogalmának. Ezek vonatkozásában az irányelv arra kötelezi a

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről, Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, 2000. január 19., L 13. szám

tagállamokat, hogy bírósági és hatósági eljárásokban biztosítsák azt, hogy az elektronikus aláírással aláírt iratok és az elektronikus aláírások bizonyítási eszközként való felhasználást ne tagadják meg pusztán azok elektronikus formája miatt. Ezt az elvet az aláírások egyenlőségének nevezzük. A második típust a fokozott biztonságú elektronikus aláírás képezi. Valójában itt jelenik meg először a PKI lényegi eleme, hiszen, ennek az aláírásnak olyannak kell lennie, amely biztonságos aláírás készítő eszközzel készült és hitelesítés szolgáltató által kibocsátott tanúsítvány tartozik hozzá. A harmadik kategória tekintetében a tagállamok további követelményeket határozhatnak meg akkor, ha az elektronikus aláírást a közsférán belül használják. Ilyen követelmény kapcsolódhat az elektronikus aláíráshoz, az aláírás készítő eszközhöz vagy a tanúsítványhoz.

Az elektronikus aláírás szabályozása a különböző régiókban különböző módokat mutat. Olyan megoldások is fellelhetők, amelyek nem tekinthetők feltétlenül technológia-semlegesnek, de ahhoz közelítenek. A különbségeket az alábbi ábra igyekszik feltárni.

3. számú ábra

	Szabályozás jellege	Technológia-semleges	Technológia-specifikus	Példák	Definíció
Digitális aláírás	<i>Technikai megközelítés</i>	nem	igen	Németország	Az elektronikus aláírás technikai standard, melynek a jogi hatása áttételesen érvényesül
	<i>Jogi megközelítés</i>	nem	igen	Olaszország	A jogi szabályozás a hagyományos okirati formákhoz képest határozza meg az elektronikus aláírás különböző változatait
	<i>Szervezeti megközelítés</i>	nem	igen	Japán	A szabályozás a hitelesítés-szolgáltatók által teljesített követelmények alapján differenciál az aláírások között
Kétirányú megoldás		igen	igen/nem	EU	A szabályozás előírja az azonosításhoz szükséges minimális követelményeket, de teret hagy a technológia fejlődésének
Minimalista megközelítés		igen	nem	Ausztrália	Az elektronikus aláírást a hagyományossal egyenértékűnek tekinti, a szabályozás nem ír elő technológiai követelményeket

Az elektronikus azonosítás három szabályozási megoldása¹²⁵

¹²⁵ Forrás: Subhajt Basu, *E-Government and Developing Countries*, International Review of Law Computers and Technology, Volume 18, No. 1., March 2004., pp. 127.

Az uniós irányelvben foglaltak figyelembevételével kerültek megállapításra azok a magyar szabályozási elvek, amelyeket a Kormány jelölt ki az elektronikus aláírásról szóló törvény megalkotása érdekében.¹²⁶ Ezt követően megszületett az elektronikus aláírásról szóló törvény, mely 2001. szeptember 1-jén lépett hatályba.¹²⁷ A törvény átveszi az irányelv legfontosabb elemeit, a technológia semlegességet, az aláírások egyenlőségét. Megjelenik ugyanakkor két fontos, a jogbiztonság megőrzése szempontjából lényeges elem, a törvényi kivétel elve, és az ügyfélvédelem. A törvényi kivétel elvének lényegét az aláírások egyenlőségéből kell levezetnünk. Ez utóbbi ugyanis kimondja, mint arra utaltunk, hogy az elektronikus aláírás joghatása a hagyományos dokumentumok aláírásával megegyezik. Ebből az következik, hogy bármilyen jogügyletben alkalmazni lehet az elektronikus aláírást. A törvény ez alól mégis kivételt enged, de csak akkor, ha a korlátozás törvényi szinten kerül kikötésre. Magyarországon a hatályos szabályozás ilyen kikötést tartalmaz a családjogi és öröklési jogügyletekben.¹²⁸ Az ügyfél védelmének elve azt biztosítja, hogy az érintetteket ne lehessen kötelezni arra, hogy jogilag szabályozott társadalmi viszonyaikban elektronikus aláírást alkalmazzanak.¹²⁹ Nyilvánvaló, hogy a társadalomban meglévő digitális szakadék felszámolása rendkívül fontos feladat, de mindaddig, amíg nem biztosítható, hogy mindenki rendelkezzen a digitális aláíráshoz szükséges technikai, anyagi eszközökkel és tudással, addig nem tehető általánosan kötelezővé alkalmazása. Az információs társadalom kiépítése szempontjából, és ezen belül az elektronikus közigazgatás megteremtése, megszilárdítása tekintetében különösen fontos azonban, hogy bizonyos területeken mégis lehetséges – törvényben meghatározott esetekben – az eljárásra kizárólag elektronikus csatornát biztosítani.¹³⁰

Anélkül, hogy részletesen ismertetnénk az elektronikus aláírás technológiájának és jogi szabályozásának összefüggéseit, csak utalunk arra, hogy a magyar törvény több, különböző típusú elektronikus aláírási formát ismer. Ezek rövid bemutatására azért kell

¹²⁶ 1075/2000. (IX. 13.) Korm. határozat az elektronikus aláírásról szóló törvény szabályozási alapelveiről és az ezzel kapcsolatban szükséges intézkedésekről

¹²⁷ 2001. évi XXV. törvény (Eat.) az elektronikus aláírásról

¹²⁸ Mindez persze nem jelenti azt, hogy a felek egyáltalán nem alkalmazhatnának elektronikus dokumentumokat ilyen ügyekben, de azok hagyományos, papír alapú formáját is el kell készíteni az azokra vonatkozó, szabályozott formában ahhoz, hogy érvényesülhessenek és hatályosulhassanak.

¹²⁹ Lásd erről részletesen: Torma, 2002. I., pp. 210-221.

¹³⁰ Lásd például az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 31. § (2) bekezdését.

vállalkoznunk, mert – mint arra korábban utaltunk – a jogalkotó a hagyományos okiratok bizonyító ereje tekintetében is differenciált szabályozást alkalmaz attól függően, hogy az adott irat milyen formai követelményeknek felel meg. Amennyiben az elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumokat a hagyományosokhoz hasonló bizonyító erővel kívánjuk felruházni – márpedig az aláírások egyenlőségének elvéből ez következik – akkor az elektronikus térben is differenciált szabályozásra van szükség. Ennek fényében jelent meg a magyar szabályozásban az elektronikus aláírás, vagy ahogyan hétköznapi néven említjük: az „egyszerű” elektronikus aláírás, a fokozott biztonságú elektronikus aláírás és a minősített elektronikus aláírás. Az elektronikus aláírás a jogszabályi megfogalmazás szerint „elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt vagy azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adat”.¹³¹ A fokozott biztonságú elektronikus aláírás olyan „elektronikus aláírás, amely alkalmas az aláíró azonosítására, egyedülállóan az aláíróhoz köthető, olyan eszközökkel hozták létre, amelyek kizárólag az aláíró befolyása alatt állnak, és a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető”.¹³² A minősített elektronikus aláírás „olyan – fokozott biztonságú – elektronikus aláírás, amelyet az aláíró biztonságos aláírás-létrehozó eszközzel hozott létre, és amelynek hitelesítése céljából minősített tanúsítványt bocsátottak ki”.¹³³

Az Eat. hatályba léptetése természetesen nem volt öncélú, így megjelenésével együtt módosult több más jogszabály is. Ezek közül kettőt emelünk ki. Nevezetesen a Pp-t és az Áe-t.¹³⁴ Előbbi jelentősége az, hogy bizonyító erőt rendelt az elektronikus dokumentumokhoz, utóbbi pedig az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtésére irányuló első, bár kezdeti lépésnek tekinthető.¹³⁵

¹³¹ Eat. 2. § 6. pont

¹³² Eat. 2. § 15. pont

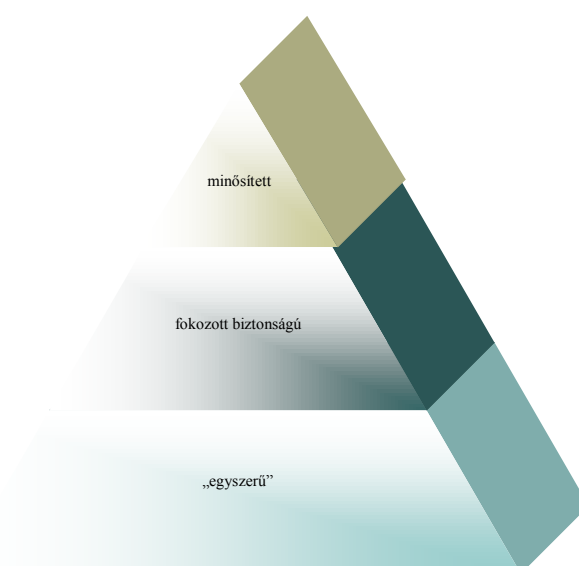
¹³³ Eat. 2. § 17. pont

¹³⁴ Lásd az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvényt az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

¹³⁵ Az Áe. szabályait, pontosabban az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó módosításait később fogjuk tárgyalni.

Mint arra utaltunk, az Eat. három, különböző szintű elektronikus aláírás-fajtát nevesít. A fogalmakból az is megállapítható, hogy az elektronikus aláírás-típusoknak egyre magasabb szintű követelményeknek kell megfelelniük, és a rész-egész viszonyában állnak egymással, hiszen a követelmények egymásra épülnek. Ez azt jelenti, hogy minden fokozott biztonságú elektronikus aláírásnak teljesítenie kell az elektronikus aláírásra vonatkozó követelményeket, és minden minősített aláírásnak legalább fokozott biztonságúnak is kell lennie egyben.

4. számú ábra



Az elektronikus aláírási szintek egymásra épülése¹³⁶

A különböző aláírási szintek alkalmazása arra ad lehetőséget, hogy az elektronikus okiratok bizonyító ereje is differenciáltan kerülhessen megállapításra a hagyományos iratokhoz hasonlóan. A Pp. módosításával gyakorlatilag azt érte el a jogalkotó, hogy a hagyományos közokirat–magánokirat felosztásban az elektronikus dokumentumok is értelmezhetők legyenek. A három szint közül törvény által biztosított bizonyító erőt csak a minősített elektronikus aláírással ellátott dokumentumok kaptak. A közokirat–magánokirat elhatárolás alapja továbbra is a kibocsátó szervezet vagy személy. A magánokiratokon belül a hagyományos felosztás szerint a teljes bizonyító erejű

¹³⁶ Forrás: A szerző saját szerkesztése az Eat. alapján

magánokiratok csoportjába tartoznak a minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumok, míg az egyéb, törvényi vélelemmel nem védett csoportba a fokozott biztonságú vagy „egyszerű” elektronikus aláírással ellátott iratok. Természetesen a fokozott biztonságú elektronikus aláírás alkalmazása sem megy veszendőbe. A jogalkotó, ha bizonyító erőt nem is társított ehhez a szignóhoz, azt mindenesetre kimondta, hogy ha egy elektronikus dokumentum ilyen módon került kiállításra, az – a hagyományos jognyilatkozatokkal összehasonlítva – megfelel az írásbeliség követelményének. A fentiek összefoglalását tartalmazza az alábbi táblázat.

5. számú ábra

		Minősített elektronikus aláírás	Fokozott biztonságú elektronikus aláírás	„Egyszerű” elektronikus aláírás
Közokiratok		+	-	-
Magánokiratok	<i>Teljes bizonyító erejű</i>	+	-	-
	<i>egyéb</i>		+	+
Írásba foglalás		+	+	-

Az elektronikus aláírás joghatásai a hagyományos okiratokhoz képest¹³⁷

¹³⁷ Forrás: A szerző saját szerkesztése az Eat. alapján

5.2. Az eljárások során használt aláírásokra vonatkozó követelmények

A Kormány a 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendeletben határozta meg a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményeket az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi 20XV. törvény 27. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján. A rendelet hatálya kiterjed:

- az ügyfélre és az eljárás egyéb résztvevőjére,
- az elektronikus aláíráshoz kapcsolódó tanúsítványt igénylőre,
- a közigazgatási hatóságra,
- az elektronikus ügyintézésel összefüggésben használt elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatások nyújtóira.¹³⁸

A rendelet a szakmai irányítást miniszteri szintre bízva, olyannyira, hogy a legfontosabb szabályzatok megalkotását – a Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökének egyetértésével – is miniszteri feladatok közé sorolja csakúgy, mint a megbízható működés ellenőrzését.¹³⁹

A rendelet lényege egyrészt abban ragadható meg, hogy közigazgatási gyökér-hitelesítésszolgáltató működését határozza meg, melynek feladata elsődlegesen az, hogy felülhitelesítse a rendelet hatálya alatt kibocsátott tanúsítványok hitelesítés-szolgáltatóinak nyilvános kulcsát. Másik oldalról a rendelet előírja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban az ügyfél és a hatóság csak akkor alkalmazhat elektronikus aláírást, ha az a rendeletben meghatározott követelményeknek megfelel.¹⁴⁰

Harmadrészt az ügyfél akkor használhat elektronikus aláírást a közigazgatási hatósági eljárás során, ha az legalább fokozott biztonságú, és:

¹³⁸ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről, 1. §

¹³⁹ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 2. §

¹⁴⁰ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 3-4. §§

- a hitelesítés-szolgáltató vállalja a viszontazonosítási kötelezettség teljesítését,
- a tanúsítvány minősített tanúsítvány, vagy a személyazonosítás során a rendelet speciális rendelkezéseinek megfelelően járt el a hitelesítés-szolgáltató,
- a hitelesítés-szolgáltató kizárja az álnév használatát, és a tanúsítványban a személyazonosításra alkalmas hatósági igazolványban feltüntetettel betű szerint azonosat tüntet fel,
- a hitelesítés-szolgáltató a kérelem fogadásától számított három órán belül megállapítja a kérelmező jogosultságát és az állapotváltozást a nyilvántartásában átvezeti.¹⁴¹

Abban az esetben, ha az ügyfél nem minősített elektronikus aláírást használ, úgy a regisztráció során speciális szabályokat kell követni, amelyeket a jogszabály ír elő. A személyes megjelenés során személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvánnyal kell az igénylőnek (ügyfélnek) azonosítania magát, majd a rögzítendő adatok helyességét saját kezű aláírásával igazolja.¹⁴²

A rendelet (értelemszerűen) a hivatali aláírással és a hivatali aláíráshoz tartozó tanúsítvánnyal szemben is részletes követelményeket határoz meg, amelyek a következők:

- A hivatali aláírásnak tartalmaznia kell időbélyegzőt vagy az időbélyegzővel megegyező formátumban a hatóság saját időforrásán alapuló, szervezeti aláírásával hitelesített időjelzését.
- A kiadmányozást igénylő elektronikus dokumentumot a hatóság vezetője által kiadmányozásra feljogosított személy olyan minősített elektronikus aláírással látja el, amely a hatóság képviselőjére feljogosítja.
- A kiadmányozást nem igénylő dokumentumokat, különösen az eljárás megindításával kapcsolatos értesítéseket,¹⁴³ a hatóság elektronikus aláírással látja el.

A hatóság által használt elektronikus aláírási tanúsítvánnyal szemben támasztott

¹⁴¹ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 6. §

¹⁴² 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 7. §

¹⁴³ Ezen értesítések tekintetében a rendelet külön nevesíti a Ket. 29. § (3) és (9) bekezdését. Ezek közül az első az ügyfél értesítése a hivatalból indult eljárásról, illetve kérelemre indult eljárásban az ismert ellenérdekű vagy más módon érdekelt ügyfél értesítése. A másik eset az az értesítés, mely a kérelemre indult eljárásban szükséges akkor, ha azt az ügyfél kéri, és melynek az iktatószámot, az eljárás megindításának napját, az ügyintézési határidőt, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét kell tartalmaznia.

követelmények az alábbiak:

- A tanúsítványnak tartalmaznia kell a közigazgatási szerv nevét.
- A hitelesítés-szolgáltatónak a regisztráció során a rendeletben előírt speciális szabályok alapján kell eljárnia.
- A tanúsítvány alapjául szolgáló hitelesítési rend szerepel az NHH nyilvántartásában.

A regisztráció során gyakorlatilag ugyanazokat a szabályokat rendeli alkalmazni a jogszabály, mint amelyeket az ügyfél által használt elektronikus aláírásra előír azzal, hogy a regisztráció hitelesítés-szolgáltatónál történő kezdeményezésére a hatóságot képviselő természetes személy jogosult a hatóság által kiállított, közokiratba foglalt meghatalmazással.¹⁴⁴

A Nemzeti Hírközlési Hatóság Hivatala a közigazgatási felhasználásra vonatkozó követelményeknek megfelelő hitelesítési rendeokről, valamint az ezt alkalmazó hitelesítés-szolgáltatókról hatósági nyilvántartást vezet. A hitelesítési rendet igazoló nyilvántartásnak tartalmaznia kell az ügyfél által használt és a hivatali aláíráshoz kapcsolódó hitelesítési rendeket, valamint a hatóság kérelmére nyilvántartásba vett külföldi hitelesítés-szolgáltatók által kibocsátott hitelesítési rendeket.¹⁴⁵ Emellett a rendelet – mintegy garanciális szabályként – előírja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban jogszabály közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat használatát írja elő, akkor ezekben az esetekben nem csak a Pp. vonatkozó rendelkezéseit,¹⁴⁶ hanem az ott meghatározottakon túlmenően a Ket-ben foglalt követelményeket is teljesíteni kell.¹⁴⁷

A rendelet végül az úgynevezett biztonsági hitelesítés-szolgáltatóra vonatkozó szabályokat tartalmaz, amelyek feladata, hogy külön jogszabályban meghatározott védelem alá eső tisztséget, valamint fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek részére e munkakörükkel összefüggésben nyújtson hitelesítés- és eszköz-szolgáltatást. A biztonsági hitelesítés-szolgáltató jogosult arra is, hogy külön megállapodás alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok fontos és bizalmas munkakört betöltő munkatársai részére

¹⁴⁴ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 8-10. §§

¹⁴⁵ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 11-12. §§

¹⁴⁶ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 195-196. §§

¹⁴⁷ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 13. §

szolgáltatást nyújtson.¹⁴⁸

Az elektronikus ügyintézés során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy azok a technikai eszközök, rendszerek, amelyek lehetővé teszik az elektronikus ügymenetet, biztonságosak legyenek, és legyenek képesek arra, hogy egymással kommunikáljanak. Ennek biztosítéka a 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet.¹⁴⁹ A rendelet személyi hatályát a kormány gyakorlatilag minden közigazgatás szervre kiterjesztette. Nagyon fontos felelősségi szabály került megfogalmazásra, nevezetesen az, hogy az elektronikus ügyintézés során a hatóság felel azért, hogy az informatikai rendszer a meghatározott követelményeknek megfeleljen. Ez a felelősség a hatóság oldalán attól függetlenül is fennáll, hogy a kérdéses rendszer üzemeltetését részben vagy egészben maga végzi, azaz harmadik személy üzemeltetésbe történő bekapcsolódása esetén is.¹⁵⁰

Az informatikai rendszerek dokumentáltságával kapcsolatos fontos rendelkezés, hogy a hatóságnak rendelkeznie kell az informatikai rendszer felépítésére vonatkozó rendszerleírásokkal és modellekkel, az adatok tárolási szerkezetének és szintaktikai feldolgozási szabályinak leírásával, az adatokhoz történő hozzáférési rend meghatározásával, valamint a rendszer működtetésére vonatkozó utasításokkal és előírásokkal. A dokumentáltság egyik garanciája, hogy minden szervnek a saját maga által üzemeltetett rendszer tekintetében belső szabályzatot kell alkotnia, melyben meg kell határozni az üzemeltetéssel és ellenőrzéssel kapcsolatos munkakörök betöltéséhez szükséges informatikai ismereteket. Hatóságonként kell egy-egy felelős személyt megjelölni az informatikai biztonsági követelmények és az üzemeltetés tekintetében.¹⁵¹

Az informatikai célrendszerek informatikai biztonsági kockázatait a hatóságok kötelesek legalább kétévenként felmérni. Első megközelítésben ez az intervallum kevésnek tűnhet, különös tekintettel az informatika soha nem látott mértékű fejlődésére. A jogszabály azonban informatikai biztonsági irányítási rendszer kialakításáról rendelkezik, melyben – többek között – szerepelnie kell a biztonsági problémák

¹⁴⁸ 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 14. §

¹⁴⁹ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés lehetővé tévő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról.

¹⁵⁰ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 4. § (2) bekezdés.

¹⁵¹ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 8. §.

meghatározásának, a biztonsági céloknak, a fejlesztésre és az üzemeltetésre vonatkozó funkcionális és garanciális biztonsági követelményeknek. Fentiekén túlmenően az adott rendszer segítségével elektronikus úton végezhető egyes eljárási cselekményeket biztonsági osztályba kell sorolni, és meg kell határozni az egyes biztonsági osztályokhoz tartozó biztonsági követelményeket.¹⁵²

Az üzemeltetés esetleges kiszervezésével kapcsolatos garanciális szabály, hogy ilyen esetekben is biztosítani kell a hatóság ellenőrzésére vagy felügyeletére jogosult szervezetnek ezen jogok változatlan és teljes mértékű gyakorlásának lehetőségét. Ezt a rendelkezést a hatóság és a kiszervezett feladatot ellátó harmadik személy közötti szerződésben is egyértelműen rögzíteni kell. Fontos adatvédelmi garancia, hogy azoknál a szervezeteknél, amelyek több különböző hatóságnak végeznek tulajdonképpeni adatkezelést, kötelesek olyan műszaki és személyi feltételek fenntartására és biztosítására, amelyek megakadályozzák, hogy a különböző hatóságok által kezelt adatok jogosulatlanul összekapcsolásra kerüljenek.¹⁵³

A rendelet biztonsági követelményekről szóló fejezete azokra az informatikai célrendszerekre vonatkozik, amelyben a hatóság olyan hatósági ügyre vonatkozó elektronikus dokumentumokat tárol, amelyek egyidejűleg papír alapon nem állnak teljes körűen a hatóság rendelkezésére, vagy az esetlegesen bekövetkező tartós üzemzavar esetén a hatóság nem tudja a folyamatban lévő ügyet további öt napon belül papír alapon folytatni.¹⁵⁴ Ez ugyanakkor álláspontunk szerint nem olyan rendelkezés, mely megfelelne a jogszabályi hierarchia követelményeinek. Kógens törvényi előírás, hogy a tartós – legalább öt napon át tartó – üzemzavar esetén a hatóság legkésőbb az üzemzavar ötödik napját követő első munkanapon az ügyfelet az üzemzavar tényéről és kezdő időpontjáról könyvelt postai küldeményben értesíti és tájékoztatja arról, hogy az ügyintézésre a hagyományos (írásbeli) eljárási módot lehet alkalmazni.¹⁵⁵ Ezen törvényi rendelkezéssel szemben – mint látható – a rendeletet eleve olyan feltételezett környezetben fogalmazták meg, mely burkoltan megengedi gyakorlatilag bármely

¹⁵² 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 9. § (2) bekezdés.

¹⁵³ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 12-13. §§.

¹⁵⁴ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 14. §.

¹⁵⁵ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 163. § (1) bekezdés b) pont.

eljárásban, hogy a Ket. tartós üzemzavarra vonatkozó rendelkezései ne kerüljenek maradéktalanul betartásra. Álláspontunk szerint ez a normakollízió alátámasztja azon aggályunkat, mely szerint a Ket-ben megfogalmazott, elektronikus ügymenetre vonatkozó szabályok túlzottan részletekbe menőek. Olyannyira, hogy a szükséges rugalmasságtól is megfosztják a jogalkalmazót, különösen ami a hatósági oldalt illeti. Miért is ne kerülhetne egy-egy közigazgatási szerv olyan helyzetbe, ahol bizonyos eljárásban nem képes a tartós üzemzavar beálltát követő első munkanapon papír alapon folytatni az ügymenetet. A törvényi szintű szabályozással a jogalkotó (a Ket. megalkotásának körülményeit ismerve a Kormány maga) megfosztotta a közigazgatás csúcsszervét (gyakorlatilag tehát saját magát) attól, hogy rugalmasan alakítsa ki, és dinamikusan formálja az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat. Reményeink szerint a Ket. új „novellája” megoldja majd ezt a kérdést, hiszen a részletszabályok 2009. október 1-jétől rendeleti szintre kerülnek, de ennek részleteit később fogjuk ismertetni.¹⁵⁶

A biztonsági követelmények között találunk még az ügyfél azonosításával kapcsolatos szabályokat, amelyek elsődleges szerepe, hogy az eljárás során egyszer már azonosított ügyfél helyébe jogosulatlanul más személy ne léphessen. Itt kerül előírásra folyamatok naplózásának kötelezettsége, a célrendszer megbízható üzemeltetése, mely a különböző eljárási cselekményeknél a biztonsági osztályba tartozástól függően igyekszik rendezni az esetleges rendkívüli eseményeket. Mentés és archiválás tekintetében szintén fontos szempont, hogy a különböző adatok, programok probléma fellépése esetén meghatározott időn belül helyreállíthatók legyenek. Fontos adatbiztonsági rendelkezés, hogy az olyan nyilvántartásokról, amelyeket a hatóság papír alapú formában nem őriz meg, műszakilag független, területileg elkülönült szervezetnél biztonsági másolatot kell elhelyezni (biztonsági őrzés). A biztonsági őrzés során az adatok elhelyezését és tárolását olyan rendszerességgel, módon és dokumentáltsággal kell végezni, amely a nyilvántartást vezető informatikai célrendszer teljes megsemmisülése esetén is lehetővé teszi a nyilvántartás azonos funkcionalitású, és lehetőség szerinti legteljesebb adattartalmú újbóli kialakítását. Álláspontunk szerint a jogszabály ezen a pontos túlzottan megengedő, pontosabban olyan határozatlan fogalmat tartalmaz, mely nem áll

¹⁵⁶ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvényt.

arányban az elérni kívánt céllal. Olyan esetekben ugyanis, amelyek során az elektronikus adatokon kívül gyakorlatilag semmilyen más lehetőség nem marad arra, hogy a nyilvántartás korábbi adattartalmát helyreállítsák, ott a „lehetőség szerinti” visszaállítási kötelezettség megítélésünk szerint nem biztosít megfelelő garanciát, legalábbis úgy semmiképpen sem, hogy a kifejezés bővebb magyarázatot nem kap. Vajon milyen jellegű nyilvántartás lehet az, ahol az adatok esetleges elvesztése nem jelent gondot? Nyilván az újbóli adat-felvételezés megoldja ezt a problémát, de nyitott kérdés, hogy mi a teendő abban az esetben, ha olyan adat vész el, melyet nem lehet pótolni.¹⁵⁷

Természetesen a vírusok és más rosszindulatú adatok, programok káros hatásaival szemben is védeni kell az informatikai célrendszereket, továbbá az ügyfelek személyes adatainak tárolását oly módon kell elvégezni, hogy az alkalmas legyen a személyes adatokhoz való jogosulatlan hozzáférés megakadályozására vagy összekapcsolására. Az adattovábbítás során nyilvánvalóan minden lehetséges módszerrel törekedni kell arra, hogy az adatbiztonsági és az adatvédelmi követelmények megvalósuljanak.¹⁵⁸

¹⁵⁷ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 15-19. §§.

¹⁵⁸ 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, 20-26. §§.

6. Az elektronikus közigazgatási eljárás magyar szabályozási megoldása

Az eddigiek során az elektronikus közigazgatás kérdéskörére vonatkozó vizsgálatainkat oly módon végeztük, hogy a lehető tágabb megközelítésből indultunk ki, és lépésenként haladtunk az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározása, leszűkítése felé. Először azokat a kereteket jelöltük, amelyeken belül értelmezni tudjuk az elektronikus közigazgatást az információs társadalomban, majd az Európai Unió dokumentumai, és egyes külföldi szabályozási modellek segítségével tovább szűkítettük a tartalmi értelmezési lehetőségeket. E vizsgálatok során azt is lehetőségünk volt megállapítani, hogy bizonyos pontokon minden fejlesztési program, legyen az uniós vagy tagállami szintű, teljesen azonos célokat tűzött ki. Ezért láttuk szükségesnek azt, hogy megvizsgáljuk e főbb, közös célok jellemzőit tudományos szempontból. Eljutottunk tehát odáig, hogy az elektronikus közigazgatással kapcsolatban megtaláltuk a legfontosabb mozgatórugókat, és elemeztük is ezeket.

Fontosnak tartottuk azt is, hogy az elektronikus közigazgatás témakörében szóljunk a személyazonosítás és a hiteles dokumentum-kezelés formáiról az elektronikus térben. Alapvető követelmény ugyanis az, hogy a hatóságok és az ügyfelek közötti jogviszonyokban akkor is hitelt érdemlően bizonyítható legyen a kommunikáció, és megoldott legyen a személyazonosítás, ha az eljárásban részt vevő felek nincsenek fizikai értelemben egy helyen és egy időben jelen. A továbbiakban – immáron megfelelő viszonyítási pontok birtokában – azt vizsgáljuk, hogy a magyar közigazgatás modernizációjába hogyan illeszkedik be az elektronikus közigazgatás jövőképe.

6.1. Magyar programok, dokumentumok, eredmények

Ebben a fejezetben azokat az átfogó kezdeményezéseket kívánjuk bemutatni, amelyeket a magyar jogalkotó annak érdekében készített, hogy megfelelő talajt készítsen az elektronikus közigazgatási környezet megteremtésének.

Az OECD 2006 decemberében tette közzé országtanulmányát az elektronikus közigazgatás magyarországi helyzetéről.¹⁵⁹ A dokumentum a legfontosabb eredmények között említi, hogy a 20 alapvető elektronikus szolgáltatás jól bizonyít, és a Magyarország előtt álló feladatok között sorolja fel az elektronikus közigazgatás lehetőségeinek jobb kihasználását, a szabványosítás szintjének növelését, és a felhasználói igénybevétel szélesítésének ösztönzését a helyi szolgáltatások kiépítése mellett.

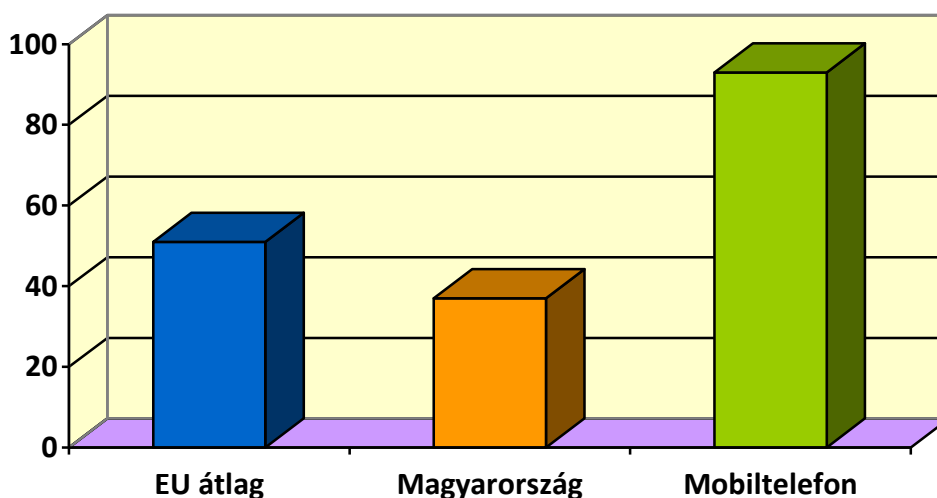
Az értékelés szerint Magyarország helyes utat választott az elektronikus közigazgatás feltételeinek megteremtése során akkor, amikor az OECD országok legjobb gyakorlatát (best practice) követte. A valós helyzet álláspontunk szerint azonban az, hogy a magyar elektronikus közigazgatás kiépítése során bizonyos pontokon – sajnos –mechanikusan kerültek átvételre azok a gyakorlatok, amelyek másutt beváltak. Mindezek azt eredményezték, hogy a magyar sajátosságok figyelmen kívül hagyása miatt a másutt jól alkalmazható intézmények nem gyökeresedtek meg kellőképpen, és nem érték el a várt hatást. Gondoljunk csak a helyi önkormányzatok gyakorlatának szigetszerű kezdeményezéseire, amelyek szinte településenként térnek el egymástól. De példaként említhetjük a digitális írástudás kellő elterjedtségének hiányát is, melynek eredményeként látható, hogy az egyébként rendelkezésre álló lehetőségek, szolgáltatások igénybevétele nem olyan mértékű, mint azt reméltük. Nem véletlen tehát, hogy – mint arra az országtanulmány is rámutat – a jövőben komoly kihívást jelent számunkra az elektronikus közigazgatási rendszerek széles körű használatának elterjesztése. A jelentés kiemeli, hogy Magyarországon sok a digitális szakadék, különösen vidéken, melynek leküzdéséhez nem elegendőek az önmagukban csak hozzáférési lehetőséget biztosító e-Magyarország Pontok, hanem a vidéki központokban tényleges kompetencia-központokat kell kialakítani.

A jövőbeni kihívások tekintetében a rugalmasság játszik fő szerepet, különösen a szabályozás és a költségvetés tekintetében. Mint azt az értékelés is említi, a szabályozási keretrendszer törvényi szinten deklarálásra került, de annak

¹⁵⁹ *Az OECD 2006. decemberi országtanulmányának végkövetkeztetései a magyarországi elektronikus kormányzásról*, Magyar Közigazgatás, 2006. december, pp. 705-712.

továbbfejlesztésére szükség van, különösen akkor, ha helyi szinten is ugyanazokat az elvárásokat kívánjuk teljesíteni, amelyeket az Unió előírásai tartalmaznak. Itt a probléma gyújtópontja azonban – megítélésünk szerint – nem elsősorban a magyar törvények uniós megfeleltetésében rejlik. A helyi közszolgáltatások elektronikus úton történő igénybevételeinek lehetősége, valamint az interaktivitás megteremtése elsősorban nem informatikai kérdés. Az akadályok forrása az alkotmányos szabályozás sajátosságaiban és a magyar önkormányzati identitás erejében rejlik.¹⁶⁰ A digitális írástudás fejlődésének egyik sarokköve a háztartások számítógépes ellátottsága, és az internet-elérés. E tekintetben hazánk egyfelől lemaradni látszik az európai átlaghoz képest, másfelől itt is, mint annyi más területen, furcsa sajátosságokat tapasztalhatunk. Amellett ugyanis, hogy az internet-elérések terjedésének aránya lassan növekszik, a mobiltelefon-robbanásszerű fejlődése törtetlen.

6. számú ábra



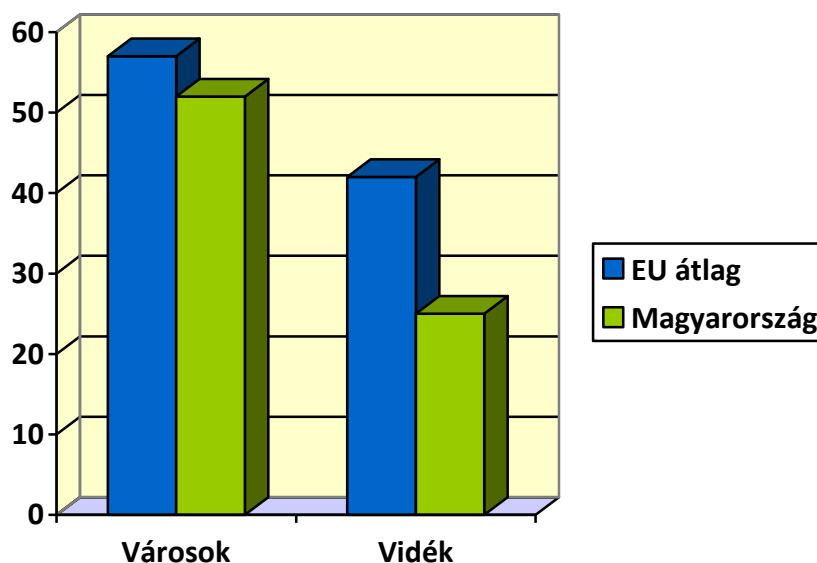
Az internet-elérések száma és a mobiltelefon-használat a lakosság arányában¹⁶¹

¹⁶⁰ Mindezekre a későbbiekben még visszatérünk, hiszen nem véletlen, hogy az értekezés olyan aspektusból is vizsgálja az elektronikus közigazgatás kiépítésének sajátosságait, amely a közigazgatási szervezeti rendszer struktúráival is foglalkozik.

¹⁶¹ A diagram alapját képező adatok forrása: *Az OECD 2006. decemberi országtanulmányának végkövetkeztetései a magyarországi elektronikus kormányzásról*, Magyar Közigazgatás, 2006. december, p. 706. Az adatok a 2005. utolsó negyedévében készített felméréseken alapulnak. Az ábra a mobiltelefonok elterjedését csak Magyarországra vonatkoztatva tartalmazza, a diagramban való feltüntetésük oka, hogy szemléltessük azt a szakadékot, amely az internet-használat és a mobiltelefonok használata között húzódik.

Fentiek mellett nálunk a városok és a vidék közötti digitális szakadék is szélesebb, mint az Európai Unió tagállamaiban. Ezt szemlélteti a következő ábra:

7. számú ábra



Az internet-használat eltérései a városi és a vidéki területek között az EU-ban és Magyarországon¹⁶²

Az értékelés egyértelműen rögzíti, hogy az elektronikus közigazgatás sikeres megvalósításához feltétlenül szükség van (lenne) az üzleti folyamatok átalakításában szerzett tapasztalatok beemelésére. Mindezek mellett kulcsfontosságú szerepet játszik a köztisztviselők informatikai ismereteinek szélesítése, mely tekintetben hazánk szintén lemaradást mutat. Azt mi magunk tesszük hozzá, hogy sok esetben a köztisztviselőktől, különösen az „új belépőktől” egyre inkább és egyre gyakrabban követelik meg a számítógépes felhasználói ismeretek meglétét, néhol akár speciális felhasználói programok ismerete előnyt jelenthet. Sajnos azonban elsősorban oktatási tapasztalataink azt mutatják, hogy azok, akik rendelkeznek általánosnak mondott felhasználói ismeretekkel, sok olyan feladatot nem képesek megoldani kezdeti segítség nélkül, mely feladatokat például ECDL bizonyítvány birtokában (legalábbis a feltételezett tudás

¹⁶² Lásd a 6. számú ábra forrását.

szerint) készség-szerűen kellene tudni megoldani. Az alábbi felmérés jogász hallgatók körében készült, vagyis olyan egyetemisták körében, akiknek jelentős hányada köztisztviselő lesz. A mintát alkotó hallgatói csoport a 3. szemeszterben jár, ebben a félévben ugyanis kötelező, gyakorlati jellegű informatikai oktatásban vesznek részt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. A kapott képet árnyalja, hogy ezek a hallgatók ettől az időponttól kezdődően munkába állásukig többségükben nem vesznek részt szervezett informatikai képzésben. Az egyetemi hallgatók közül tehát az a korosztály, amely napi szinten használja a számítógépet és fér hozzá szélessávú, gyakorlatilag ingyenes internet-kapcsolathoz, az alábbi képet mutatja.

Az országjelentés hiányosságként értékelte azt is, hogy hazánknak 2006 végéig legalábbis nem volt komplex célkitűzési és intézkedési csomagja az elektronikus közigazgatás kiépítését illetően. Az országjelentés azt is vizsgálat tárgyává tette, hogy Magyarország mennyiben igyekszik megfelelni az Európai Unió által megfogalmazott azon követelményeknek, amelyek az állampolgárok és vállalkozások számára nyújtott legfontosabb szolgáltatásokat tartalmazzák. Pozitívumként jelenik meg a dokumentumban, hogy az EU által értékelt 20 szolgáltatás tekintetében a magyar erőfeszítések sikeresek. Megítélésünk szerint ez a megállapítás félrevezető lehet, mert azt sugallja, hogy az ide tartozó szolgáltatások közül mindegyik elvárt szinten állt az elvárt teljesítési határidőre. Ezzel szemben a valós helyzetet árnyaltabban kell vizsgálni. A megjelölt szolgáltatások tekintetében az elvárás nem egyszerű igen/nem kérdés, hanem többlépcsős folyamat. Maga az EU is több szolgáltatási szintet jelölt meg az egyszerű információ-szolgáltatástól egészen a teljesen interaktív szolgáltatásokig.¹⁶³

Szintén a pozitívumok között szerepel, hogy az Ügyfélkapu használata egyre erőteljesebb, egyre többen veszik igénybe az azon keresztül elérhető funkciókat. A regisztrált felhasználók száma valóban elérte a 150 ezret 2005. végéig, ehhez kétség sem fér, de ha mindezt a lakosság arányában vizsgáljuk, akkor az nem haladja meg az 1,5%-os mértéket, amely nem tekinthető jó eredménynek. Az Ügyfélkapun elérhető szolgáltatások zöme pedig a mai napig sem olyan, amely nélkülözné, pontosabban

¹⁶³ Magyarországon a vonatkozó kormányhatározat is éppen azt tükrözi, hogy bizonyos okokból fakadóan több olyan szolgáltatás is szerepel a 12+8-as listán, amelyeknél az elvárt interakció teljesítése 2005 végéig lehetetlen.

kiküszöbölne a személyes megjelenés szükségességét az ügyintézésben, még olyan esetekben sem, amelyekben – álláspontunk szerint – a jelenlegi jogi és technológiai környezet, valamint a gyakorlat egyébként megengedné a perszonális kontaktus hiányát.

6.2. E-kormányzat stratégia és programterv

A sorban az első jelentős lépést a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló kormányhatározat jelentette, melynek mellékletében került kidolgozásra az E-kormányzat stratégia és programterv.¹⁶⁴ A stratégia 10 fejezetben szól többek között az elektronikus kormányzati központról, a kiemelt integrációs célterületekről, a programtervezés alapjairól, konkrét programok meghatározásáról, átfogó programokról és akciókról. Záró részként pedig e-kormányzati értelmező kisszótárt tartalmaz, amelyek segítenék, illetve segíthetnék a jogalkalmazó, és általában a jogkereső közönség munkáját. Sajnos azonban a záró rész nem elsősorban fogalmi tisztázatot kíván teremteni, hanem magához a dokumentum értelmezéséhez kíván segítséget nyújtani, hiszen olyan kifejezések jelennek meg ebben, amelyek korábban gyakorlatilag ismeretlenek voltak a magyar közigazgatásban. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy álláspontunk szerint az a fajta „mélyvíz” politika, mellyel a jogalkotó „berobbantotta” az új fogalmakat a közigazgatásba, nem biztos, hogy célravezető. Az elmúlt néhány év távlatában, és a felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok ismeretében kijelenthetjük, hogy a jogalkotásra háruló feladatok – legalábbis formailag – teljesítésre kerültek, a gyakorlati alkalmazás azonban (sok más tényező hiányosságai miatt, amelyek a későbbiekben még említésre kerülnek) korántsem teljes körű, és nem zökkenőmentes.

Itt is utalni kényszerülünk a korábban már jelzett fogalomhasználati hiányosságokra, amelyek egyre komolyabb értelmezési problémákat generálhatnak a jövőbeni fejlődés során. Maga a stratégia címe a „kormányzat” kifejezést használja, a dokumentum egészéből azonban nyilvánvalóvá válik, hogy – mint azt a preambulum is tartalmazza –

¹⁶⁴ Lásd: 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról, valamint a 2. számú mellékletet.

a közigazgatás, a közszolgálat¹⁶⁵ és az igazságszolgáltatás tekintetében kíván átfogó reformokat felvázolni. Abban azonban – azt gondoljuk – egyet érthetünk, hogy nemhogy a kormányzat, de maga a közigazgatás sem vehető egy tekintetbe az igazságszolgáltatással – maradva a hatalommegosztás jogállamokban érvényesítendő elválasztásánál. Természetesen nem célunk, hogy elzárjuk az igazságszolgáltatást a reformoktól, és az infokommunikációs technológiák használatából származó előnyöktől, de talán célszerűbb lett volna külön kezelni ezeket a területeket már a tervezés fázisában is. Akkor ugyanis – feltehetően – komolyabb fejlődés lett volna tapasztalható az igazságszolgáltatásban is ezen a területen, és az elektronikai fejlődés nem korlátozódott volna szinte kizárólagosan a cégeljárásra.

A hatékony, és az állampolgárok igényeit középpontba állító működés szükségessége nem új keletű kezdeményezés, különösen ha a közigazgatással és az állami működéssel kapcsolatos, huszadik századi, megváltozott (és folyamatos változásban lévő) követelményekre gondolunk.

A stratégia célja az volt, hogy rendszerezze az e-kormányzással kapcsolatos szemléleti alapelveket, alapfogalmakat, áttekintse a közigazgatás előtt álló kiemelt feladatokat, átláthatóan mutassa be a feladatok teljesítésének lehetséges irányait, meghatározza a végrehajtásban érintett kormányzati szervek feladatait, és igazolja a Kormány valódi akaratát az elektronikus közigazgatás megvalósítása mellett. A programterv – értelemszerűen – jövőképet is felállít, melynek alapvető értékeit a hatékony, átlátható és olcsó állami működés, a részvételi demokrácia mélyebb szintű megteremtése, Magyarország felzárkózása, mindezekon keresztül pedig a tudás alapú társadalom megteremtése képezik.

A stratégia kiindulópontjai között mindenekelőtt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás átfogó reformja szerepelt a közigazgatás technológiai

¹⁶⁵ Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nem teljesen tisztázott és ennek következtében nem világos, hogy a programterv preambulumban a „Magyar Köztársaság közigazgatását, *közszolgálatait* és igazságszolgáltatását...” mondatrészben mit kell közszolgálatok alatt érteni. Feltételezhetően a közigazgatás által az állampolgárok részére nyújtandó szolgáltatásoknak kellene megfelelnie a kifejezés jelentéstartalmának, véleményünk szerint azonban a közszolgálat kifejezés alatt – a magyar szakkifejezési „hagyományoknak” megfelelően – a közigazgatás személyzetét kellene érteni.

modernizációja mellett, továbbá meghatározásra kerültek az e-kormányzás működését meghatározó alapelvek is, amelyek a következők: A társadalom és a gazdaság elvárásainak feldolgozására alkalmas közigazgatás (nyitottság). Az érintettek bevonása az egyes kérdések megvitatásába és a döntés-előkészítésbe (részvétel). A döntéshozatali folyamatok és a felelősségi rendszer átláthatóbbá tétele (számonkérhetőség). Vélemények, javaslatok, észrevételek visszacsatolásának biztosítása (visszacsatolás). A döntéshozatali mechanizmus, a jogszabályok végrehajtásának hatékonysága (hatékonyság). A hagyományos kommunikációs és információs csatornák nyitva tartása és fejlesztése (elérhetőség). Az alapelvekből fakadó feladatokat a programterv részletesen meghatározza, melynek részét képezi az eredménycentrikus közigazgatás, társadalmi bizalom növelése, piaci tapasztalatok kamatoztatása az elektronikus közigazgatási szolgáltatások körének meghatározásánál.

A közigazgatással szemben álló technikai-technológiai kihívások tekintetében a dokumentum három problémára hívta fel a figyelmet. Első az ügyfélközpontúság megteremtése volt, melynek egyik alapvető feltétele az adatkezelés gépesítése. Hosszú távon a kormányzat ezzel kívánta (és kívánja) elérni azt, hogy az „érdemi ügyintézők” az egyedi ügyek humán beavatkozást igénylő megoldására fordíthassák energiáik és figyelmük jelentős hányadát.¹⁶⁶ A másik kihívás a digitális iroda és ügymenet valóságban is alkalmazható modelljének kidolgozása, mely – az elképzelések szerint – megszabadítja a közigazgatásban dolgozókat a papírmunka okozta nehézségektől. Az eltelt időszak tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy ez igen nehezen megvalósítható, sőt leginkább utópisztikus. Határozott véleményünk – különösen adminisztratív munkát végző ügyintézőként – hogy a teljesen digitális hivatal víziója nem segíti át a közigazgatást az ügyintézés ügyfélközpontúvá tételében. Nem igényel különösebb kutatómunkát annak igazolása, hogy a programterv ezen prioritása alapvetően téves feltevésből indul ki. Nem azt állítjuk, hogy a digitális hivatal kialakítása lehetetlen.

¹⁶⁶ Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy álláspontunk szerint az ügyintéző kifejezés, mint közigazgatási terminus-technicus mindenféleképpen érdemi, döntés-előkészítő, illetve döntési tevékenységet végző személyt takar. Azok az alkalmazottak, akik a közsférában más típusú munkát végeznek lehetnek ügykezelők vagy „fizikai” alkalmazottak. A továbbiakban nem célunk, hogy a stratégiában szereplő összes ilyen típusú, ha úgy tetszik szakmai tévedésre felhívjuk a figyelmet, és megjegyzést fűzzünk ahhoz. Itt és ezzel a lábjegyzettel (is) pusztán azt szeretnénk érzékeltetni, hogy az elektronikus közigazgatás kapcsán használt fogalmak, illetve azok eredeti, valós jelentéstartalmának alkalmazása szakmai-tudományos szempontból messze elmarad a „hagyományos”, közigazgatással kapcsolatos dokumentumokétól.

Éppen ellenkezőleg: szükséges és fontos eleme a közigazgatás elektronizációjának. Maga az a tény azonban, hogy az egyes dokumentumok megalkotása és kezelése digitális formában történik, még nem csökkenti jelentős mértékben – legalábbis a jelenlegi állapothoz képest – az egy adott ügyre szükségképpen fordított időt. A határozatok már régóta nem kézzel, vagy írógéppel készülnek, azokat elektronikus eszközökkel, számítógépes szövegszerkesztőkkel készítik. A papírok „eltüntetésének” egyetlen, a technika mai állása szerint lehetséges módja az elektronikus aláírás megfelelő bizonyító erővel rendelkező formájának használata. A dokumentumok elkészítésének ugyanakkor ez csupán a végső, és időben elhanyagolható része. Akár közigazgatási szervek belüli, akár közigazgatási szervek közötti, akár pedig hivatal–ügyfél viszonyt vizsgálunk, a teljes digitalizáció pusztán a dokumentum egyik pontból a másikba jutását, juttatását, illetve mindezek időtartamának csökkentését mozdítja elő. Amit ez esetben megspórolhat a közigazgatás, az részben költség (papír), részben pedig idő (nyomtatás), valamint fizikai hely, már ami az akták irattározását jelenti. A feltételes mód nem véletlen. A spórolás tekintetében (idő és pénz) ugyanis nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy a nyomtatási költségek helyett újak jelentkeznek (elektronikus aláírás és időbélyegzés költségei), az időtényező pedig ugyanott jelentkezik ahol addig is – a nyomtatás végrehajtásához szükséges néhány „kattintás” helyett a dokumentumhoz időbélyeget és elektronikus aláírást kell kapcsolni. Az egyetlen „kézzel fogható” eredmény – már ami fizikai típusú előnyt jelent – az aktatömeg csökkentésének lehetősége, ami szintén fontos kérdés, de ez önmagában még nem teszi lehetővé az ügyintéző(k) számára a munkahatékonyság növekedését semmilyen szempontból. Sőt, mint látni fogjuk, az eljárás során meg kell teremteni a lehetőséget arra, hogy az ügyféli választás szerint bármikor át lehessen térni elektronikusról hagyományos ügymenetre, ez esetben pedig nem spórolható meg az irattározási költség sem. Látható tehát, hogy a stratégia ezen a ponton olyan fejlődési irányt mutat, mely kívánatos és elérendő ugyan, de a koncepció végrehajtásának alapvető kiinduló pontja téves feltevésen alapszik. A tévedés súlya pedig igen komollyá válik akkor, ha a magyar szakirodalomban már 1984-ben hozzáférhetővé vált gondolatot idézünk: „A gépi adatfeldolgozás a közigazgatásban nem vonta maga után – amint erre sokan számítottak – az ügyintézés egészen új útjainak megjelenését. Inkább a meglévő eljárások gördülékenyebbé tételét segítette elő anélkül, hogy eltért volna a kialakult

gyakorlattól.”¹⁶⁷ Ahol pedig ez a gondolat – mint láthatjuk, nem csupán felvetésként, hanem gyakorlati tapasztalattal alátámasztott eredményként – megjelent, az nem más, mint az információs társadalommal foglalkozó kutatások egyik legfontosabb európai mérföldköve. Felfoghatatlan számunkra, hogy ilyen alpművek alapvető megállapításai hogyan kerülhettek ki a stratégia készítőinek látóköréből.

A harmadik, inkább célkitűzésként aposztrofálható „kihívás” az ügyintézés jellegének átalakítása, önkiszolgáló adatbázisok felállítása, illetve online módon működő, személyes jelenlétet nem igénylő ügyintézés. A dokumentum a jövőtervezés legáltalánosabb kereteként az információs társadalom stratégiát, és a kormányzati regionális reformot jelölte meg. Ez utóbbi megvalósításának már vannak kézzel fogható jelei napjainkra, de hogy ezek a reformok milyen módon segítik az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítását, az a téma önálló értekezést érdemelne.

Csak jelzésszerűen kívánunk utalni arra, hogy a digitális szakadék felszámolása, és a teljesen interaktív közigazgatás feltételrendszerének mind szervezeti, mind társadalmi oldalon történő megteremtése előtt a végrehajtott átszervezések a közigazgatás hatékonyságát tekintve nemhogy eredménytelenek, de a képzeletbeli fejlődési görbén monoton csökkenést mutatnak. A különböző, korábban megyei szinten működő területi közigazgatási szervek regionálissá szervezése, valamint az egyes szervek székhelyeinek szinte sorsolásszerű kijelölése a „régióközpontok” megtartása nélkül – álláspontunk szerint – igenis nélkülözi a szakmai megfontolásokat.¹⁶⁸ A magunk részéről már korábban lándzsát törtünk a dekoncentrált (és általában a középszintű) szervek túlzott számának csökkentése mellett. Azt azonban nem szabadna figyelmen kívül hagyni, hogy bizonyos infrastrukturális háttér, és az állampolgárok valamint a közszolgálat digitális írástudásának megfelelő szintje hiányában nehéz helyes mederben tartani egy olyan szervezeti rendszert, melynek rendeltetése – legalábbis részben – a polgárbarát ügyintézés megvalósítása. Az a kérdés, hogy a legutóbbi közigazgatási „reform” megvalósítása során mennyiben voltak figyelemmel a fentiekre, vagy az, hogy mennyiben volt szakmailag megalapozott például egy régióban a közigazgatási hivatal székhelyét mértani alapon, nem pedig a régiót alkotó megyékben található települések

¹⁶⁷ Lenk, 1984., p. 250.

¹⁶⁸ 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a közigazgatási hivatalokról.

száma alapján meghatározni, alkalmas lenne arra, hogy különböző értekezések alapját képezze, így ezzel itt nem foglalkozunk. Érzékeltetni szeretnénk volna csupán – mert megítélésünk szerint nem lehet eleget hangsúlyozni –, hogy a közigazgatást érintő reformfolyamatok, továbbá minden olyan lépés, mely a szervezet hatékonyabbá tételét szolgálja, egyedi fejlesztésként vagy újításként nem alkalmas a kívánt cél maradéktalan elérésére. A különböző folyamatokat összefüggéseikben, az esetleges kölcsönhatásokat és az erősítő, valamint a gyengítő hatásokat is számba kell venni az optimális eredmény elérése érdekében.

Az E-kormányzat stratégia és programtervben került meghatározásra az Elektronikus Kormányzat Központ (EKK) feladata és szerepe. A stratégia szerint az EKK „az átfogó, sokszereplős, összetett kormányzati erőternek lehet a kulcsintézménye”, mely intézménynek három területen kell hatást kifejtenie:

1. saját hatáskörben kell e-kormányzati feladatokat teljesíteni,
2. össze kell hangolnia más szereplők e-kormányzattal kapcsolatos feladatvégzését,
3. és érvényesítenie kell a meghatározott irányokat „közigazgatási térben”.¹⁶⁹

A központi feladatok között elsősorban a közintézmények fölött működtethető alaprendszerek létrehozása és üzemeltetése szerepelt – gondoljunk csak az azóta élesben is működő és folyamatosan fejlesztés alatt lévő kormányzati portálra, mely gyakorlatilag a magyar közigazgatás elektronikus „oldalának” szinte alternatíva nélküli platformját jelenti.

Az e-kormányzat főbb építőkövei között a stratégia öt elemet említ. Tartalom és szolgáltatások, mely szerint a közigazgatás feladatai alapvetően nem változnak meg az elektronikus közigazgatás kiépítésével. A stratégia itt e címszó alatt elsősorban azt rögzíti, hogy a jövőben az eljárások során az iratok fognak elektronikus formát ölteni. Álláspontunk szerint megkérdőjelezhető, hogy az elektronikus közigazgatás első építőkövének tekinthetünk-e valamit, ha azonnal kijelentjük, hogy tartalmában nem várunk változást az e-közigazgatástól. Abban – reményeink szerint – bárki egyetért velünk, hogy a különböző szervek irat- és aktakezelésének átalakulása hagyományosból

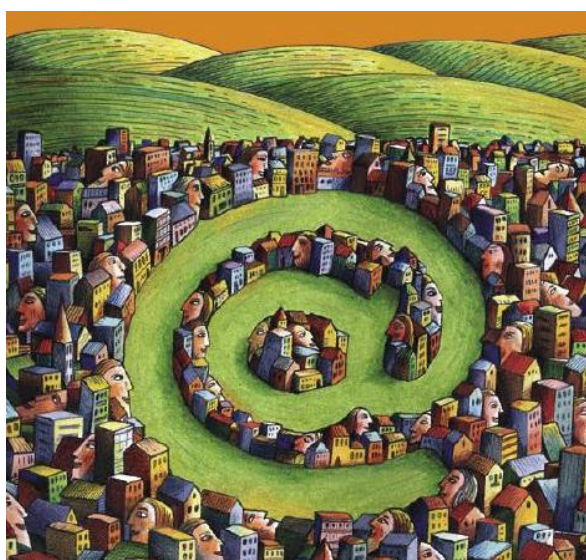
¹⁶⁹ Lásd erről részletesen: 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról, 2. számú melléklet.

elektronikussá, semmiképpen sem tekinthető tartalmi vagy szolgáltatási típusú „építőkönek”.

6.3. Az E-közigazgatás 2010 Stratégia

Az E-közigazgatás 2010 Stratégia megalkotásával a Kormány célja az volt, hogy olyan, jövőképet fogalmazzon meg, ami egységes keretet ad az elkövetkezendő évek fejlesztéseinek. A stratégia nem titkolt célja az is, hogy a közigazgatási fejlesztések a jövőben egységes elvek alapján, egységes keretrendszerben valósuljanak meg.¹⁷⁰

8. számú ábra¹⁷¹



Az E-közigazgatás 2010 logója

Tartalmában ez a dokumentum sem tér el azoktól a stratégiai munkáktól, amelyekkel az európai országok elemzésénél találkoztunk. A stratégia rögzíti, hogy az online közigazgatás sikere azon múlik, hogy az állampolgárok milyen mértékben képesek élni az elektronikus ügyintézés lehetőségével, ezért fontos, hogy a hagyományos

¹⁷⁰ Az E-közigazgatás 2010 Stratégiáról szóló jelentést a Kormány 2008. július 2-án fogadta el.

¹⁷¹ Forrás: <http://www.mjvsz.hu/resourceb/5/pae51Laj3Cj4c09TdOd731ON.pdf> (2009. május 11.)

ügyintézésen túlmutató, ügyfélbarát elektronikus közigazgatási szolgáltatások épüljenek ki.¹⁷²

A stratégia egyik jelentős és kiemelendő felismerése, hogy önmagában egyetlen korszerű technológia sem alakítja át a közigazgatást, de a közigazgatás sem tud úgy ügyfélorientálttá válni és megfelelni az állampolgárok igényeinek, ha nem épít a technológiára. A másik, hogy önmagában a front-office szolgáltatások technikai és tartalmi fejlesztése nem jár kellő sikerrel akkor, ha ez nem társul a közigazgatási szervek háttér-rendszereinek modernizációjával. Ezért van szükség arra, hogy az elektronikus közigazgatási infrastruktúra kiépítése és a szolgáltatások fejlesztése a jövőben egységes keretrendszer alapján történjen. Mindezek érdekében a stratégia a következőket fogalmazza meg:

- a közszolgáltatások átalakítása az állampolgárok, a vállalkozások és a velük közvetlen kapcsolatban dolgozó köztisztviselők érdekében;
- a közigazgatás szervezetei és a közszolgáltatások háttérrendszerei számára integrált szolgáltatások bevezetése a közigazgatás átlátható és hatékony működése érdekében;
- a közszféra szakmai hozzáértésének (technológiai felkészültségének, technológia-befogadó képességének) növelése a vezetés és a megvalósítás szintjein a közszolgáltatások hatékony nyújtása érdekében;
- a vállalkozások, az állampolgárok és kiemelten az információs társadalom szempontjából hátrányos helyzetűek e-közigazgatás alkalmazási képességének fejlesztése.

A stratégia – helyesen – nem kizárólag az elektronikus szolgáltatások fejlesztésével kapcsolatosan állít fel jövőképet, és fogalmaz meg feladatokat. Többek között szól az államigazgatási és önkormányzati modernizáció szükségességéről is, bár a magunk részéről borúlátóak vagyunk a tekintetben, hogy a közeljövőben reális esélye lenne Magyarországon egy valóban markáns, de átgondolt modernizációs folyamat következetes végig vitelének. A dokumentum elég részletes elképzeléseket tartalmaz az elektronikus közigazgatás jövőjét illetően, de megítélésünk szerint túlzottan átpolitizált, ezért részletes elemzésbe nem bocsátkozunk.

¹⁷² E-közigazgatás 2010 Stratégia, [http://www.ekk.gov.hu/hu/ekk/strategia/20080707_eksteljes\[1\].pdf](http://www.ekk.gov.hu/hu/ekk/strategia/20080707_eksteljes[1].pdf), p. 3. (2008. november 12.)

6.4. Az elektronikus ügyintézés a jogszabályok tükrében

A fejezet címében szereplő történet kifejezés nem véletlenül került idézőjelbe, hiszen klasszikus értelemben aligha beszélhetnénk történeti nézőpontból olyan jogintézményről, mely jóformán még ki sem forrott a szabályozásban, a gyakorlatról már nem is beszélve. Mégis megkíséreljük kronológiai sorrendben feltárni az eljárásjogi szabályok változásait az elektronikus eszközök alkalmazása szempontjából, tehát a front-office folyamatok megjelenésének állomásait vesszük górcső alá. Tesszük ezt azért, mert ily módon lehetőség nyílik a hiányosságok feltárására, és javaslat tehető azok kiküszöbölésére.

Mint arra utaltunk, nem áll módunkban messzire visszamenni az időben. A legcélszerűbbnek az első általános eljárási jogszabály, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény vizsgálata látszik. A jogszabály megalkotásakor persze szóba sem kerülhetett még semmilyen elektronikus közigazgatási megoldás, de ez a törvény többszöri módosítás után sem önálló fejezetben vagy elkülöníthető szabálycsoporttal tett eleget a változó világ követelményeinek.

Az információs és kommunikációs technológiák megjelenése, illetve rohamos fejlődése nyilvánvalóan a 20. század második felére tehető, és bár a megszerencsésőbb az volna, ha ezek a folyamatok az eljárási törvény változásaiban is fellelhetőek volnának, ez nincs így.

A számítógép használata a közigazgatásban először nem az ügyintézés kapcsán jelent meg, hanem sokkal inkább annak háttér-cselekményeit segítette.¹⁷³ Ez jelentette egyfelől a papír alapú jogszabály-nyilvántartások fokozatos felváltását, valamint más, nagyobb volumenű nyilvántartások kezelésének átállítását a kézi rendszerekről a számítógép által vezéreltekre. Az okmányirodák hálózatának felállításakor – és azóta – bizonyos nyilvántartások (például személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, gépjárműnyilvántartás) a hálózatok által nyújtott lehetőségek kihasználásával távoli számítógépekről is elérhetők, és on-line módon gyakorlatilag bármikor hatályos

¹⁷³ Kilényi Géza, *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006. január (A továbbiakban Kilényi, 2006.), p. 15.

adatbázis áll az ügyintézők rendelkezésére. A közigazgatási szervek közötti elektronikus kommunikáció nem csak kényelmet jelent azonban az ügyintéző számára, hanem alkalmas arra is, hogy jelentősen csökkenjenek az eljárási határidők, továbbá nem utolsó sorban – a nyilvántartás változásainak folyamatos frissítése okán – növekedjen a forgalombiztonság is.

Egyes szerzők felhívják azonban a figyelmet arra, hogy miközben az elektronika alkalmazása szinte beláthatatlan eredményeket hozhat a közigazgatásban, hazánkban ezen eszközök használatát egyelőre egyfajta kettősség jellemzi. Néhány kivételtől eltekintve ugyanis párhuzamosan működik a papír alapú ügyintézés mellett az elektronikus ügymenet sőt, a papír alapú ügyintézés egyértelműen domináns, olyannyira, hogy azokban az esetekben, ahol egy-egy ügytípusban mégis megjelenik az elektronikus eszközök igénybevételének lehetősége, az jellemzően csak egy vagy néhány részcselekményre korlátozódik, és nem terjed ki a teljes ügyintézési folyamatra.¹⁷⁴

Az előbb említett kivételek, vagyis az olyan ügyek körében, amikor gyakorlatilag a teljes ügyintézési folyamat során elektronikus út vehető igénybe, megemlíthető például bizonyos adóbevallások elektronikus benyújtásának és feldolgozásának lehetősége (néhol kötelezettsége). A gyakorlat azonban itt is mutat hiányosságokat. Az elektronikus úton megküldött bevallások esetében tapasztaltuk, hogy példának okáért nyomtatványok tartalmi ellenőrzése során feltárt esetleges hiányosságokról az ügyfél nem elektronikus úton, hanem hagyományos, papír alapú dokumentum formájában értesült (hiánypótlás). Ezt követően a hiányok elektronikus úton történő pótlására tett kísérlet eredménytelen maradt (a nyomtatvány-kitöltő program nem rendelkezett ilyen funkcióval). Az ügyintéző tájékoztatása alapján végül a kötelezettség pótlására és a hibák kijavítására hagyományos, papír alapú formában került sor. Mindez persze nem lenne kirívó példa akkor, ha olyan ügyben kellett volna eljárni, ahol a hatályos jogszabályok lehetőségként és nem kötelezettségként írják elő az elektronikus ügyintézés igénybevételét.

¹⁷⁴ Kilényi, 2006., p. 16.

A Ket. X. fejezetét a jogalkotó mérföldkőnek tekintette az elektronikus közigazgatás magyarországi kiépítésében. Valóban az volt, ha abból indulunk ki, hogy az Áe. sem zárta ki az elektronikus út igénybevételét az elektronikus aláírásról szóló törvény megalkotása után. Igaz ugyan, hogy az Áe. szabályival ellentétben a hatályos jogszabály immáron főszabályként tekint az elektronikus ügyintézés lehetőségére. A korábbi eljárási törvény – legalábbis egyes nézőpontok alapján – 2001. előtt sem zárta ki például a kérelem benyújtásának lehetőségét elektronikus eszközök útján, hiszen elvileg – a klasszikus iskolapéldával élve – ha futball-labdán lehet benyújtani kérelmet, akkor elektronikus adathordozón is. Álláspontunk e tekintetben az, hogy a közigazgatási hatósági eljárást átfogóan, alapjaiban és általánosságban szabályozni kívánó kódexben nem lett volna szükség az elektronikus ügyintézés ilyen részletes szabályozására, vagyis a törvényben amúgy is szereplő felhatalmazások figyelembevételével a X. fejezet első mondatánál akár véget is vethetett volna a jogalkotó a szabályozásnak.

Ugyanezen fejezet másik része tartalmazta, tartalmazza a szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket. Csalódik azonban az, aki elvárásait e szolgáltatásokkal szemben a jogszabály címe alapján fogalmazta meg. A megnevezés ugyanis azt sejteti, hogy végre olyan eljárási törvény született hazánkban, mely figyelembe veszi a változó világ követelményeit, és csokorba szedi azokat a hatósági szolgáltatásokat, amelyeket a közigazgatás nyújt, vagy nyújthat az állampolgárok részére. A cím alapján (hatósági eljárás és szolgáltatás, azaz hatósági szolgáltatás) remélhető, hogy végre megjelenik valamilyen, tényleges akár ellenérték fejében teljesített, ha úgy tetszik „facere” szolgáltatás. A valós helyzet azonban más képet mutat, hiszen itt csak úgynevezett elektronikus tájékoztató szolgáltatásról esik szó, mely szabályok szintén idegenek a törvény szellemétől. Az információszabadság, mint intézmény tekintetében természetesen fontos kérdés annak tisztázása, hogy bizonyos információk legyenek elektronikus úton elérhetőek, de – az elektronikus információszabadságról szóló önálló törvény megalkotása mellett – a Ket-ben e szakaszok beiktatását feleslegesnek ítéljük.

A Ket. hatálybalépésének napjával, 2005. november 1-jével főszabállyá vált az elektronikus ügyintézés lehetősége. Kivételekre a törvény csak akkor adott lehetőséget, ha az törvényi, kormányrendeleti vagy önkormányzati rendeleti formában került

megfogalmazásra. „Ez a rendelkezés számos probléma forrásává vált. Ez ugyanis egy olyan követelményt fogalmazott meg irreálisan rövid határidővel, amelyről csak a vak nem látta, hogy teljesíthetetlen.” – írja Kilényi.¹⁷⁵ Sok esetben a kivétel lehetőségét generális formában igyekeztek kizárni, hiszen a fenti rendelkezés teljesítésének technikai feltételei nem voltak adottak, különösen a települési önkormányzatok többségében, de számos államigazgatási szerv esetében sem. Egyes miniszterek – a saját ágazati érdekeikre hivatkozva – ellenezték, hogy kikerüljenek egész eljárásfajták tekintetében a generálklauzula alkalmazása alól. Az önkormányzatok pedig rendszerint ahhoz a cselhez folyamodtak, hogy illetékességi területükön kizárták az elektronikus ügyintézés igénybevételének lehetőségét, tipikusan egy aktussal, hiszen a kódex a kivétel-alkotásra alkalmas eszközként aposztrofálta a helyi önkormányzat rendeletét. Az persze másik kérdés, hogy vajon az önkormányzat jogosult-e oly módon kikerülni a Ket. rendelkezéseit, hogy globálisan, az összes ügyfajta tekintetében tiltja meg az elektronikus eszközök igénybevételét az ügyintézés során. A gyakorlatban egyébként az önkormányzatok többsége azt a megoldást alkalmazta, hogy mind az önkormányzati, mind az államigazgatási ügyek tekintetében (persze nem kis mértékű hatáskörtúllépéssel) kizárták az elektronikus ügyintézés lehetőségét. „Ha egyszer nincs harang, nem csupán a sekrestyés nem tud harangozni, de maga a plébános sem.” – jellemzi a helyzetet Kilényi.¹⁷⁶ Azt már mi tesszük hozzá, hogy igaza van. A jogalkotónak nyilvánvalóan nem az volt az akarata, hogy megtartsa a generális kizárás lehetőségét.

„Az eljárási törvény a hatékony, ügyfélbarát, sok tekintetben szolgáltató, egyszersmind jogállami közigazgatás legfontosabb eszköze és garanciája” – fogalmaz a törvény általános indokolása.¹⁷⁷ A törvény társadalompolitikai jelentőségét döntően három ok határozta meg. Mindenekelőtt a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó ügyek nagy tömege, nevezetesen évi sokmilliós nagyságrendje. Alapvető fontosságúnak tartották tehát a törvény (pontosabban a javaslat) készítői, hogy a közigazgatás, illetőleg a közigazgatási eljárás a kor kihívásainak tegyen eleget, ennek megfelelően pedig legyen gyors, egyszerű, és bárki számára áttekinthető. Mindezek mellet értelemszerűen a

¹⁷⁵ Kilényi, 2006., p. 16.

¹⁷⁶ Kilényi, 2006., p. 16.

¹⁷⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása, Általános indokolás, I.

törvények következetes megtartását és a szakmai szempontok érvényre juttatását sem szabad figyelmen kívül hagyni.¹⁷⁸

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény¹⁷⁹ megalkotása óta eltelt időszakban számos olyan változás következett be, amely indokoltá tette egy új közigazgatási eljárási törvény kidolgozását. A rendszerváltást követően az államszervezet egésze komoly változáson ment át, melyet ugyan látszólag képes volt követni a jogalkotó a meglévő törvény időszakos módosításával, mégis a legmegnyugtatóbb módszernek egy új kódex megalkotása mutatkozott. Komoly változások mentek végbe a társadalomban és a gazdaságban is, egészen a külföldi állampolgárok és gazdasági társaságok egyre nagyobb számban történő megjelenésétől az állami tulajdonosi szerep minimálisra csökkenéséig. Témánk szempontjából az előbbieket is jelentős (de legalábbis kiindulóponti) kérdések, a legfontosabb mégis az a tény, hogy az eljárási szabályok hivatkozott, 1981-es átfogó felülvizsgálata óta nagymértékben fejlődött a közigazgatás számítástechnikai bázisa. Ez egyfelől lehetőséget nyújt az ügyfeleknek abban, hogy az egyes eljárásokban jelentős részben tehermentesítsék magukat, másfelől segíti a hatóságok munkáját is. Az információs és kommunikációs technológia fejlődése, térnyerése, másfelől pedig a konvergencia nagy segítség abban, hogy a közigazgatás (és az ügyfelek) ne csak a „klasszikus” számítástechnikai eszközöket vegyék igénybe, hanem sok más korszerű technikai eszközt is.¹⁸⁰

A törvény alapvető célja, hogy – a 20. században az állammal szemben támasztott követelmények nagymértékű változása nyomán – az ügyfelek érdekeit szolgálja. Amíg tehát az Áe. középpontjában a hatóság állt, addig a Ket. középpontjába – nem utolsósorban a szolgáltató és ügyfélbarát közigazgatás jelmondatának érvényesülése miatt – az ügyfél került. Nem véletlenül cél az ügyfél eljárási terheinek csökkentése, az ügyféli jogok érvényesülésének biztosítása, a közigazgatási eljárás egyszerűbbé, gyorsabbá és

¹⁷⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása, Általános indokolás, II.

¹⁷⁹ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól 1957. október 1-jétől volt hatályos. A jogszabály legjelentősebb módosításának az 1981. évi I. törvény tekinthető.

¹⁸⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása, Általános indokolás, IV.

átláthatóbbá tétele. Akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos (mint ahogy az indokolás fogalmaz: „nem túl terhes”) többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre.¹⁸¹ Ki kell emelnünk ugyanakkor, hogy a „nem túl terhes” kifejezés vagy túlzottan szerény céllal került az indoklásba, vagy nem került sor hatásvizsgálatok elvégzésére e tekintetben. Gondoljunk csak arra, hogy milyen komoly személyi és dologi többlet-munkaterhet jelent ezen elvárás teljesítése az olyan hatóságoknál, amelyeknél rendszeresen nagy számú ügyfél relációjában folyik, nagy számú eljárás.

A törvény elektronikus ügyintézésről és hatósági szolgáltatásról szóló X. fejezetéhez fűzött indokolás szerint a törvényi szabályozás a realitásokra épül, melynek keretében a jogalkotó figyelembe vette a közigazgatási szervek informatikai ellátottságát, a kormányzati informatika fejlesztéseit, továbbá számolt az ügyfelek informatikai, elektronikus ügyintézési felkészültségének sajátosságaival, és a jogszabályi környezettel is.¹⁸² A szabályozás megalkotásakor nyilván figyelemmel kellett lenni arra, hogy a jogalkalmazók munkájában az új elemek ne terhet, hanem segítséget jelentsenek, emellett kellően biztonságos kommunikációt tegyenek lehetővé. Mindezeket pedig oly módon, hogy az informatikai állapotokhoz képest ténylegesen alkalmazható és végrehajtható normacsoport készüljön.¹⁸³ Olyan eset azonban nem ismeretes, hogy – különösen jogszabályi környezet híján – elektronikus aláírás alkalmazásával a törvény hatálybalépésének napján közvetlenül a közigazgatási szervet kereső ügyfél indított volna eljárást. A közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet ugyanis csak a Ket. hatályba lépése után, 2005. november 22. napján került kihirdetésre, és három nappal később lépett egyáltalán hatályba. Az ügyfeleknek nemhogy a törvényjavaslat készítésekor, de még a törvény hatálybalépését követő hónapokban sem lehetett szignifikáns mérésre alkalmas tapasztalatuk az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatban. A szükséges technikai eszközökkel való ellátottság

¹⁸¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása, Általános indokolás, V.

¹⁸² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása, Részletes indokolás, 160-169. §§.

¹⁸³ Kilényi Géza (szerk.), A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005 (A továbbiakban Kilényi, 2005.), p. 461.

(számítógép és internet-hozzáférés) tekintetében pedig nemcsak a javaslat készítésének időpontjában állt hadilábon a magyar társadalom, de a mai napig sem mondhatjuk el magunkról, hogy az európai élmezőnyben vagyunk. Ami pedig a közigazgatás felkészültségét illeti, 2004-ben az államigazgatási szervek által használt összes számítógép több mint fele 3 évnél idősebb volt.¹⁸⁴

Az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtéséhez vezető út legalapvetőbb építőköve az elektronikus formában tett nyilatkozatok érvényességének elismerése a jogalkotó részéről. Ezt a lehetőséget teremtette meg Magyarországon az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi 20XV. törvény (Eat.), mely 2001. szeptember 1-jei hatálybalépésével egyidejűleg módosította az államigazgatási eljárás egyes rendelkezéseit is annak érdekében, hogy a közigazgatásban is érvényesüljenek az elektronikus nyilatkozattétel intézménye által biztosított előnyök.¹⁸⁵

Az Eat. – az államigazgatási eljárás szempontjából – egyik legjelentősebb rendelkezése a következők kimondása volt: „...jogszabály lehetővé teheti a kérelem elektronikus dokumentumban történő benyújtását, erre a célra elektronikus forma rendszeresíthető”.¹⁸⁶ A kérelemre vonatkozó szabályok módosítása mellett az „elektronikus dokumentum” alkalmazásának lehetősége is megjelent az iratokkal, döntésekkel összefüggésben a következők szerint:

- „Az iratra vonatkozó rendelkezések irányadók minden olyan tárgyra, amely – általában műszaki vagy vegyi úton – adatokat rögzít (fénykép, film-, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag, elektronikusan aláírt elektronikus dokumentum stb.)”;¹⁸⁷
- „Jogszabály elrendelheti, hogy a közigazgatási szerv határozatát [...] az erre a célra rendszeresített okiraton adja ki, illetőleg lehetővé teheti, hogy elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumba foglalja”;¹⁸⁸
- „Jogszabály lehetővé teheti a határozat [...] elektronikusan aláírt elektronikus

¹⁸⁴ Forrás: A közigazgatás informatikai eszközei és információs tevékenysége 2004, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2005, 3. számú táblázat, p. 14.

¹⁸⁵ 2001. évi 20XV. törvény az elektronikus aláírásról, 31. § (2) bekezdés

¹⁸⁶ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 16. § (1) bekezdés

¹⁸⁷ 1957. évi IV. törvény, 28. § (3) bekezdés

¹⁸⁸ 1957. évi IV. törvény, 43. § (5) bekezdés

dokumentumban történő kézbesítését”.¹⁸⁹

Természetesen az Áe-t 2001 szeptemberétől módosító Eat. eredeti szövege csak az elektronikus dokumentum kifejezést tartalmazta. Az elektronikusan aláírt elektronikus dokumentum szövegrész csak később, az Eat. 2004. évi módosításával került az akkori eljárási kódexbe.¹⁹⁰ Az államigazgatási eljárásban azonban az ügyek minden tekintetben elektronikus intézése kivételes lehetőség volt, legalábbis abban az értelemben, hogy ez – mint látható – jogszabály kifejezett felhatalmazását igényelte. Mindezt az Eat. rendelkezései is megerősítették, amikor kimondták: „Az egyes ágazatokhoz tartozó hatóságok által lefolytatott államigazgatási eljárásokban [...] eljárási cselekményeket akkor lehet az elektronikus formán kívüli dokumentumokat mellőzve, csak elektronikusan aláírt elektronikus dokumentum, illetve elektronikus aláírás használatával foganatosítani, ha ezt

a) az államigazgatási ügy intézése tekintetében az eljárástípusra, illetve az ágazatra vonatkozó jogszabály kifejezetten lehetővé teszi,

b) az önkormányzati államigazgatási, illetve hatósági ügy intézése során pedig azokban az esetekben, ha az a) pont szerinti feltétel fennáll és az önkormányzat – illetékességi területére nézve – az elektronikus ügyintézést rendeletben lehetővé teszi.”¹⁹¹ Olyan jogszabályok azonban, amelyek ezt lehetővé tették volna, nem születtek. Ennek oka az lehetett, hogy a szabályozásra jogosult, érintett szervek „számára egyszerűbbnek tűnt a korábbi helyzet fenntartása, nem akartak a változással kétségtelenül együtt járó bizonytalansággal foglalkozni.”¹⁹² A kommentárral abban egyet kell értenünk, hogy nem születtek meg azok a szabályok, amelyek lehetővé tették volna az elektronikus ügyintézés tömegessé válását. Ezt azonban álláspontunk szerint nem csak arra a számlára lehet írni, hogy a változás bizonytalanságot hozott volna. Nyilván egy-egy jogszabály megalkotásakor körültekintően kell eljárni, és nem fordulhat elő, hogy egy új jogintézmény bizonytalanságot teremtsen, mint ahogy azt a kommentár feltételezi. Mindazonáltal úgy ítéljük meg, hogy a szükséges szabályozás létrejöttének elmaradása azzal is indokolható, hogy sem a társadalom, sem a közigazgatás – gondolunk itt mind a szervei, mind a személyi oldalra – nem volt még eléggé felkészült (sem ismeretek, sem

¹⁸⁹ 1957. évi IV. törvény, 45. § (1) bekezdés

¹⁹⁰ A jogszabályváltozás tekintetében lásd az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi 20XV. törvény módosításáról szóló 2004. évi LV. törvényt.

¹⁹¹ A 2004. évi LV. törvénnyel módosított 2001. évi 20XV. törvény 3. § (4) bekezdés

¹⁹² Kilényi, 2005., p. 460.

pedig eszközök tekintetében) abban az időben arra, hogy interaktív ügyintézés végezzen.

Az Áe-vel szemben azonban a Ket. új szemléletet vezetett be a közigazgatási eljárásba. A jogalkotó, illetve az eljárási törvény kiindulási pontja megváltozott. A főszabály immáron ugyanis az, hogy a közigazgatási hatósági ügyek intézése elektronikusan is történik, kivéve, ha azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nem zárja ki. Mindez természetesen nem jelenti (néhány kivételtől eltekintve nem jelentheti) azt, hogy az elektronikus út igénybevétele az ügyfelek számára kötelező volna. „Az ügyfelek maguk döntenek arról, hogy kívánnak-e elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat igénybe venni. A hatóságokat – saját döntésükön kívül – elektronikus szolgáltatások nyújtására, illetve felhasználására jogszabály is kötelezheti.”¹⁹³

A komoly szemléletváltás máshol is tetten érhető az új eljárási törvényben, hiszen már maga a jogszabályi szerkezet is jelzi: az elektronikus eljárásra vonatkozó szabályok egy „csokorba” gyűjtése azt mutatja, hogy a jogalkotó felismerte az informatikai eszközök és technológia fejlődésének, térnyerésének jelentőségét. Ez a felismerés, illetve ennek eredménye összhangban van a Ket. ügyfélbarát koncepciójával. Az elektronikus ügyintézés ugyanis biztosítja a lehetőséget arra, hogy az ügyfelek gyakorlatilag bárholnan – természetesen megfelelő technikai eszközök birtokában – kapcsolatba lépjenek a közigazgatási szervekkel. Mindezek mellett természetesen olyan szabályokra és technikai rendszerekre van szükség, amelyek biztosítják a kommunikáció sértetlenségét, biztonságosságát, valamint a hatósággal kapcsolatot létesítő személy egyértelmű azonosíthatóságát.

A Ket. X. fejezete kapcsán több kritika is napvilágot látott. Ilyennek tekinthetők például Csiba Tibornak, a Fővárosi Bíróság elnökének gondolatai: „Ami nagyon 'kilóg' a sorból, az 'Az elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás' című X. fejezet, amely [...] szinte elrémisztette a jogalkalmazókat. E fejezetbe foglalt szabályok alkalmazásának széles körben jelenleg mind a személyi, mind a tárgyi feltételei hiányoznak. Akárhogy is ez a jövő, ma még a hatósági eljárások résztvevői elenyésző

¹⁹³ Kilényi, 2005., p. 462.

hányadának vannak olyan ismeretei, eszközei, amelyek birtokában a Ket. által biztosított lehetőségekkel élni tudnának.”¹⁹⁴

Kilényi Géza professzor, a Ket. kodifikációs bizottságának elnöke szintén nem fukarkodik a kritikai megjegyzésekkel az elektronikus ügyintézésről: „Nem alap a dicsekvésre, de le kell szögezni: a közigazgatás sokáig – talán a kelleténél hosszabb ideig – ellenállt az elektronika behatolásának.”¹⁹⁵ Ennek elsődleges okát Kilényi elsősorban nem a maradiságban és a papír alapú ügyintézéshez való ragaszkodásban látja, hanem abban, hogy az anyagi eszközök, források hiánya nem tette lehetővé az összes hivatal ellátását korszerű technikai eszközökkel.

A Ket-et előkészítő kodifikációs bizottságnak több kérdést is szem előtt kellett tartania az elektronikus ügyintézés szabályozásának kialakításakor. Ezek ismeretében láthatóvá válik, hogy a bizottság miért helyezkedett arra az álláspontra, hogy a kódexnek elsősorban a hagyományos, papír alapú ügyintézés szabályait kell mindenre kiterjedően szabályoznia, nem elzárva persze ezzel az utat az elektronikus ügymenet előtt. Az utóbbi tekintetében azonban törvényi vagy legalább kormányrendeleti szinten javasolták rendezni az általános szabályok elektronikus megfelelőinek kialakítását. Nézzük a bizottság fenti álláspontját meghatározó főbb tényezőket:¹⁹⁶

- a kódex várt hatályba lépésekor a magyar közigazgatási szervek technikai felkészültsége messze nem volt homogén, bizonyos helyeken megfelelő volt a helyzet elektronikai eszközök és ismeretek szempontjából, több szerv esetében azonban ugyanez nem volt elmondható;

- a problémák alapját nem csak a közigazgatás, hanem az ügyfelek oldalán is vizsgálni kell, hiszen az állampolgárok digitális írástudása alapvető jelentőségű az elektronikus eljárási szabályok alkalmazhatósága tekintetében, nem is beszélve az ügyféli bizalom kérdéséről, márpedig a magyar lakosság átlagában a szükséges informatikai ismeretek jó része hiányzott, és hiányzik a mai napig is, nem is beszélve arról, hogy az ügyfelek

¹⁹⁴ Csiba Tibor, *A Ket. alkalmazásának tapasztalatai bírói szemmel*, Magyar Közigazgatás, 2006. december, p. 717.

¹⁹⁵ Kilényi 2006., p. 15.

¹⁹⁶ Lásd erről részletesen: Kilényi 2006., p. 16.

jelentős hányada egyáltalán nem is rendelkezik olyan technikai eszközzel, mely lehetővé tenné számára a hivatali ügyek elintézését;

- a gyorsan változó technikai környezetben rejlő veszélyeket is mérlegelte a bizottság, amikor azt nyilatkozta: nem biztos, hogy szerencsés az elektronikus ügyintézés részletkérdéseinek törvényi szintű szabályozása, mert ez előrevetíti a törvény gyakori módosításának szükségességét.

A bizottságnak – különösen az utolsó kérdés tekintetében – igaza lett, és a felvillantott, cseppet sem aggálymentes jövőkép hamar beigazolódott. Az államigazgatási egyeztetés során ugyanis mégis önálló fejezet került a Ket-be, miközben a témakör a Ket. koncepciójában még fel sem merült. Napjainkra ott tartunk, hogy a kódex hatályba lépését követően alig három évvel máris napirendre került, sőt elkészült a teljes elektronikus ügymenet-koncepció újragondolása, emellett pedig a Ket. minden szerkezeti egységének revíziója.

A Ket. X. fejezetének jelentőségét tehát – és itt különösen a Ket. indoklásában megfogalmazottakra utalunk – zárójelbe teszi a Ket. legújabb, átfogó módosítása, a 2008. évi CXI. törvény. A 2009. október 1-jén hatályba lépő módosítások – és különösen azok indokai – teljesen új megvilágításba helyezik a Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályainak mérföldkő jellegét. A 2008. évben megvalósult Ket-módosítás elektronikus ügyintézésre vonatkozó változtatásainak – indoklás szerinti – alapvető célja az, hogy erősítse a hatóság és az ügyfél közötti elektronikus kapcsolatot. Ennek érdekében az elektronikus út kizárása, és az ügyfelek személyes megjelenésre kötelezése csak törvényben, vagy önkormányzati rendeletben történhet (ez utóbbi esetben is csak az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében). Sőt, bizonyos esetekben az ügyfelek kifejezetten kötelezhetők elektronikus út igénybevételére, de csak akkor, ha ezt a kötelezettséget törvény írja elő. Csökkent tehát azon ügyek és lehetőségek száma, ahol az ügyintézés elektronikus módját ki lehetne zárni. Elgondolkodtató azonban, hogy vajon miért áll egy helyben a jogi szabályozás az elektronikus ügyintézés tekintetében, hiszen a törvényi szabályok már évek óta lehetővé teszik a virtuális térben történő adminisztrációt. Lehetséges, hogy nem kizárólag szabályozási és informatikai kérdés az elektronikus ügymenet bevezetése? Álláspontunk e tekintetben határozottan az, hogy

nem, de úgy tűnik, a jogalkotónak ezt a mai napig nem sikerült felismernie, hiszen akkor nem azzal gondolná megoldani a dolgot, hogy új jogi normákba bújtatja az ügyintézésre vonatkozó szabályokat.

6.4.1. Az elektronikus ügyintézés fogalma

Az elektronikus ügyintézés fogalma tekintetében látszólag könnyű dolgunk van, hiszen az értelmező rendelkezései között legális definíciót ad maga a Ket. Eszerint elektronikus ügyintézés „a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton történő ellátása, az eközben felmerülő tartalmi és formai kezelési munkamozzanatok összessége.”¹⁹⁷ Elektronikus út alatt a törvény „az eljárási cselekmények elektronikus adatfeldolgozást, tárolást, illetőleg továbbítást végző vezetékes, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök útján történő végzését érti.”¹⁹⁸ A fogalmakból látszik, hogy a jogalkotó az elektronikus hatósági eljárás tekintetében szem előtt tartotta a technológia-semlegesség elvét, azaz olyan meghatározásokat igyekezett alkotni, amelyek függetlenek az alkalmazott technológiai megoldásoktól. Mint látható, a Ket. szerinti (legális) fogalom nem az adott viszonyban részt vevő szereplők státusát tekinti kiindulási alapnak, hanem a hatósági ügyet, feltéve természetesen, hogy az elektronikus úton kerül rendezésre. Ezen túlmenően mellékes, hogy egy konkrét ügyben esetleg hatóságok között (G2G), vagy a hatóság és ügyfelek között (G2C, illetve G2B) jön létre kapcsolat.

Nincs azonban könnyű dolgunk akkor, ha azt kívánjuk meghatározni, hogy mi a viszony az elektronikus közigazgatás, az elektronikus kormányzat és az elektronikus ügyintézés definíciója között. Ahhoz azonban, hogy ezeket a kérdéseket tisztázzuk, az szükséges, hogy tartalommal töltsük fel ezeket a fogalmakat. Mindezt az értekezés 8. fejezetében tesszük meg, ezért a felsorolt fogalmak egymáshoz való viszonyára ott még visszatérünk.

¹⁹⁷ 2004. évi CXL. törvény, 172. § a) pont

¹⁹⁸ 2004. évi CXL. törvény, 172. § b) pont

6.4.2. Az elektronikus ügyintézés feltételei

Mint arra már utaltunk, az elektronikus közigazgatás megteremtése tekintetében alapkérdés az elektronikus úton tett nyilatkozatok érvényességének, hitelességének elismerése, természetesen akkor, ha ezek a nyilatkozatok megfelelnek bizonyos követelményeknek. Mindenekelőtt alkalmasnak kell lenniük arra, hogy hitelt érdemlően azonosítsák a nyilatkozatot (kérelmet) küldő személyét, valamint ellenőrizhetővé kell tenni, hogy az elküldött dokumentum tartalma változott-e a küldés és a fogadás közötti időintervallumban. Meg kell oldani továbbá azt, hogy az elektronikus jelek formájában rendelkezésre álló dokumentumok is biztonságban legyenek illetéktelenekkel szemben. Ezzel kapcsolatban a legnagyobb gondot álláspontunk szerint az elektronikus dokumentumokba vetett csekélyebb szintű bizalom jelenti a hétköznapi felhasználó részéről. Ennek elsődleges okát abban látjuk, hogy az elektronikus dokumentumoknak nincs kézzel fogható formátumuk. Nyomtatásuk esetén a bizonyító erő elvész, így a jövőben gyakorlatilag nem lesz klasszikus értelemben vett akta az adott ügyben. Létezik azonban olyan álláspont, mely szerint a számítógépes jelek jobban védhetők a fizikai megsemmisüléssel és az illetéktelen hozzáféréssel szemben, mint a papír alapú dokumentumok. A kérdés eldöntése itt relatíve nyitott marad, mert értekezésünk keretei nem teszik lehetővé, hogy ilyesfajta fejtegetésekbe bocsátkozzunk, és állást foglaljunk ez ügyben. Mindenesetre rögzítjük, hogy a jogalkotó ugyanakkor részben megadta a választ az előbbi kérdésre. Először akkor, amikor törvényt alkotott az elektronikus aláírásról, témánk szempontjából pedig legutoljára akkor, amikor külön fejezetet szentelt az elektronikus ügyintézésnek a közigazgatási eljárásról szóló törvényben.

Visszatérve a hitelesség biztosításának kérdéséhez: a szükséges feltételek megteremtése érdekében a Ket. alapvetően kétféle utat biztosított az ügyfél számára, hogy kapcsolatot létesítsen a hatósággal. Az egyik lehetőség, ha az ügyfél rendelkezik úgynevezett fokozott biztonságú elektronikus aláírással. A másik, hogy az úgynevezett központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül létesít kapcsolatot.

A központi elektronikus szolgáltató rendszer együttesen magába foglalja az elektronikus kormányzati gerinchálózatot, a kormányzati portált, a kormányzati ügyféltájékoztató

központot, valamint az ott megjelenő szolgáltatásokat és ügyintézési lehetőségeket. A központi rendszer gyakorlatilag tehát részben egy kifejezetten a közigazgatási ügyek intézésre létrehozott speciális kommunikációs csatorna.

Ugyanakkor tény az is, hogy sok esetben az ügyfél nem óhajt élni a fokozott biztonságú elektronikus aláírás lehetőségével, hanem csupán egyszeri vagy néhány alkalommal kíván a hatóságokkal elektronikus úton kommunikálni. Erre tekintettel a központi rendszer úgy került kialakításra, hogy igénybevételének ne legyen kizárólagos feltétele elektronikus aláírás megléte. Az ügyfeleknek lehetőségük van tehát olyan azonosító igénybevételére, mely csak elektronikus közigazgatási ügyintézésre használható, ugyanakkor alkalmas arra, hogy a digitális jelek formájában rögzített kommunikációval szemben támasztott hitelességi követelményeknek megfeleljen. A Ket. mindkét esetre rögzített szabályokat, mivel a központi rendszer útján létesített kapcsolat közigazgatás-specifikus, így az ide vonatkozó szabályanyag részletesebb, már-már használati útmutató jelleggel bír.

A törvény 160. § (2) bekezdésének első mondata szerint: „Ha az ügyfél legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással rendelkezik, a kérelem az ügyfél elektronikus aláírásával ellátva a központi elektronikus szolgáltató rendszeren [...] keresztül vagy közvetlenül a hatósághoz benyújtható”.

Az a természetes személy, aki nem rendelkezik fokozott biztonságú elektronikus aláírással még nem zárja ki magát a hatóságokkal történő elektronikus kommunikációból. Ebben az esetben az ügyfélnek ügyfélkaput kell létesítenie, amely nem más, mint egy virtuális bejárat a közigazgatási szervekkel történő elektronikus kommunikáció világába. Ki kell emelni, hogy fokozott biztonságú elektronikus aláírás hiányában is szükség van olyan egyedi azonosítóra, mely lehetővé teszi a központi rendszer használatát, ezen keresztül pedig a közigazgatási szervek számára azt, hogy az ügyfelet egyértelműen azonosíthassák, hiszen a cél az, hogy távolról, személyes megjelenés nélkül is lehessen hatósági ügyet intézni. Definíciószerűen a Ket. a következőképpen rögzíti az ügyfélkapu fogalmát: „az az eszköz, amely biztosítja, hogy az ügyfél egyedileg azonosított módon biztonságosan léphessen kapcsolatba a központi

rendszer útján az elektronikus ügyintézést, illetve elektronikus szolgáltatást nyújtó szervezetekkel”.

A már említett törvénymódosítással új fejezet került a Ket-be, amely a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartás szabályait tartalmazza. E szerint a hatóság írásban vagy szóban tart kapcsolatot az ügyféllel. Írásbeli kapcsolattartásnak minősül pl. a postai út, a telefax igénybevétele, a hirdetményi és az elektronikus út is. A kapcsolattartás történhet rövid szöveges üzenetben (sms), telefonon és elektronikus üzenetben (e-mail) is, de ez utóbbi esetekben alapvetően csak tájékoztatást lehet nyújtani az ügyfelek részére. Az elektronikus kapcsolattartás módozatait a Ket. az írásbeli formákhoz sorolja. Írásbelinek minősül a kapcsolattartás akkor, ha az ügyfél és a hatóság az iratokat ügyfélkapun keresztül küldik meg egymás részére. Fontos változás, hogy 2009 októberétől azok az ügyfelek sem fordulhatnak közvetlenül a hatósághoz, akik rendelkeznek fokozott biztonságú elektronikus aláírással. Nekik is a központi rendszert kell elérniük a kormányzati portálon keresztül.¹⁹⁹

A Ket. több, ügyféli érdekeket védelmező szabályt tartalmaz. Ezek értelmében az ügyfelet, valamint az eljárásban részt vevő más személyt csak törvény kötelezhet elektronikus út igénybevételére. Az ügyfél ezen túlmenően az eljárás során bármikor szabad belátása választhatja meg az ügyintézés módját (hagyományos vagy elektronikus). A hatóság döntésének kézbesítését akkor is lehet postai úton igényelni, ha az eljárást az ügyfél elektronikusan indította meg. Kérhető továbbá, hogy elektronikusan az ügyfelet a hatóság csak a döntés tényéről tájékoztassa, magát az érdemi döntést tartalmazó elektronikus dokumentumot pedig a központi rendszerbe, azon belül is csak az ügyfél által hozzáférhető biztonságos tárolóhelyre továbbítsa.

Szintén az ügyféli jogok előtérbe helyezésének érdekében a Ket. az elektronikus kommunikációban a hatóság oldalán komolyabb követelményeket támaszt, mint ügyféli oldalon. Elektronikus kézbesítés esetén ugyanis a hatóság döntését, a hatósági bizonyítványt, a hatósági igazolványt valamint a szakhatóság állásfoglalását minősített

¹⁹⁹ Megjegyezzük, bár erre korábban is utaltunk, hogy a hatóságok közvetlen, elektronikus megkeresése (fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum formájában) finoman fogalmazva sem volt számottevőnek minősíthető.

elektronikus aláírással kell ellátni. A személyes adatok védelmét biztosító rendelkezés, hogy az elektronikus kapcsolattartás csak azzal az ügyféllel lehetséges, aki kifejezetten ebből a célból a hatóság tudomására hozta elektronikus levélcímét. Az ügyfelek elektronikus elérhetőségi adatai kezelésénél a közigazgatási szerveknek rendkívül körültekintően kell eljárniuk, más szervnek vagy személynek ezek az adatok csak törvényi előírás, vagy az ügyfél beleegyezése esetén adhatók ki.

A Ket. részletesen meghatározza, előírja a hatóságok számára, hogy a hatáskörükbe tartozó ügyekről internetes tájékoztatást nyújtsanak mind a központi rendszeren, mind pedig saját honlapjukon keresztül. A törvény ezen túlmenően részletesen felsorolja azokat az adatköröket, amelyeket mindenképpen el kell helyezni elektronikusan elérhető formátumban. Ezt az előírást az eljárási törvény elektronikus tájékoztató szolgáltatásnak nevezi.

Az üzemzavar eseteit a Ket. két oldalról közelítette meg: egyrészt a hatóság, másrészt az ügyfél oldalán felmerülő esetleges üzemzavarra tartalmazott rendelkezéseket, bár ez utóbbit rövid úton rendezte.

A hatóság ellenőrzése alatt álló informatikai rendszerben bekövetkező üzemzavarnak a törvény két fajtáját nevesítette. Az első az ún. átmeneti üzemzavar, melyről akkor beszélhetünk, ha a meghibásodás legfeljebb öt napig tart. Ebben az esetben az ügyfélnek a zavar elhárítását követő legfeljebb huszonnégy órán belül elektronikus levelet kell küldeni, melynek tartalmaznia kell a meghibásodás kezdő és megszűnési időpontját. Tartós (legalább öt napig tartó) meghibásodás esetén az üzemzavar ötödik napját követő első munkanapon az ügyfelet a zavar tényéről és kezdő időpontjáról ajánlott levélben, postai úton kell értesíteni. Ezzel egyidejűleg tájékoztatni kell az ügyfelet arról, hogy az eljárást hagyományos úton folytathatja. A tartós üzemzavar elhárításáról az ügyfelet külön, elektronikus úton értesíteni kell. Mindkét esetre irányadó rendelkezés, hogy amennyiben a hatóság a hiba elhárításáig nem volt képes elektronikus üzeneteket fogadni, úgy az ügyfelet tájékoztatni kell erről, és fel kell hívni az esetleg időközben teljesített eljárási cselekmények megismétlésére.

Az üzemzavar természetesen a határidők számítására is hatással volt (van). Az átmeneti üzemzavar esetén a zavar időtartamát a határidők számítása tekintetében figyelmen kívül kell hagyni. Tartós üzemzavar esetében a nem figyelembe veendő időszak a zavar kezdetétől az ügyfél értesítéséig terjedő időintervallum.

Az ügyféli oldalon beálló üzemzavarnak két esete lehetséges. Az egyik, hogy az ügyfél a kommunikációra a saját elektronikus eszközeit használja (például: otthoni számítógép, mobiltelefon stb.). A másik eset, hogy olyan eszközt használ, mely nem áll saját ellenőrzése alatt. Ez utóbbi lehet nyilvános internet-hozzáférés (például e-magyarország pont), vagy lehetnek oktatási intézmények, munkahelyek eszközei. Ez utóbbiak (nem saját ellenőrzés alatt álló eszközök) meghibásodása esetén az ügyfél – esetleges mulasztásai esetén – az általános eljárási szabályok szerint élhet igazolási kérelemmel. A saját ellenőrzés alatt álló eszközök meghibásodása tekintetében a Ket. semmiféle rendelkezést nem tartalmaz, logikailag tehát ebből az következik, hogy ilyen esetben igazolási kérelemnek helye nincs. Fokozottan kell tehát ügyelni a saját rendszerek megóvására, különösen ha azokat elektronikus közigazgatási ügyintézésre használjuk.

Az eljárási törvény külön nevesíti azon követelményeket, amelyeknek érvényesülniük kell az elektronikus ügyintézés és elektronikus tájékoztató szolgáltatás nyújtása során. Az egyik legfontosabb ilyen rendelkezés, hogy az ügyfél által elektronikusan benyújtott, valamint a hatóságnál keletkező dokumentumok biztonságos kezelése a hatóság feladata. Ennek keretében biztosítani kell a dokumentumok sértetlenségét, megváltoztathatatlanágát, és olyan informatikai megoldásokat kell alkalmazni, amelyek lehetővé teszik a biztonságos kapcsolattartást az ügyfelek és a hatóság között. Biztosítani kell továbbá az ügy irataiba való betekintés, illetve a másolatkészítés lehetőségét. Fontos kiemelni végül, hogy a hatóságoknak olyan informatikai rendszereket kell alkalmazniuk, amelyek alkalmasak a törvény által előírt rendelkezések, előírások megtartására. Ide értendő különösen a kommunikáció biztonságossága és az adatok védelme.

Sok kritika érte a jogalkotót amiatt, hogy túlzóan részletes, kódexhez nem méltó szabályokat állított be a Ket-be az elektronikus ügyintézés kapcsán. Mi magunk sem

vagyunk kivételnek tekinthetők ebben a kérdésben. Úgy tűnik, hogy a jogalkotó felismerte ezt a szabályozási hiányosságot (pontosabban túlszabályozást), és a legutóbbi módosításokkal kiveszi a részletszabályokat a törvényből. Amennyiben ezek a kérdések rendeleti szinten kerülnek megfogalmazásra, –megítélésünk szerint – az semmiben nem veszélyezteti a jogbiztonságot, vagy az ügyféli garanciákat, sőt, segíti a technológia-semleges szabályozás követelményének gyakorlati megvalósítását.

7. Elektronikus közigazgatás és a modernizáció kapcsolódó területei

Az információs társadalom kiépítésének, megvalósulásának szerves részét képezi az elektronikus közigazgatás megvalósítása. Az infokommunikációs technológiák fejlődése és beépülése a társadalmi viszonyokba azonban sok esetben új minőséget teremtenek a hagyományos megoldásokhoz képest. Gondoljunk csak a kommunikáció merőben új formáira, vagy az adatokhoz, információkhoz való hozzáférés új lehetőségeire. E forradalmi változások nem csak a hagyományos értelemben vett közigazgatás területén jelentenek új minőséget. A társadalmi elvárások változása nem csak az infokommunikáció területén hoz újdonságokat az állam működésébe és működtetésébe. Szóltunk korábban arról, hogy az elektronikus közigazgatástól – többek között – hatékonyságot, költségcsökkentést, egyszerűsödést várunk el. Ezekhez az elvárásokhoz szervesen kapcsolódnak más, újszerű módszerek, amelyek az infokommunikációs technológiákkal közösen képesek a fenti elvárások teljesítésére. Ilyen fontos, témánk szempontjából különös jelentőséggel bíró terület a folyamatszervezés és a minőségbiztosítás kérdése, mely területek vizsgálatát – a fenti indokok alapján – el kell végeznünk. E kötelezettségnek teszünk eleget az alábbiakban.

7.1. Folyamatszervezés a közigazgatásban

A közigazgatásban, függetlenül attól, hogy hagyományos vagy elektronikus utat járunk, az információ megfelelő áramlásának és a kommunikációnak meghatározó jelentősége van. A kommunikáció mindazonáltal a szervezetek felépítésére is hatással van, hiszen egy olyan szervezetben, melyben döntések születnek, nélkülözhetetlen a megfelelő, helyes döntés alapját képező információ rendelkezésre állása. A kommunikációs folyamatnak egy ilyen döntéshozó szervezetben két oldala létezik. Egyfelől a szükséges információknak el kell jutniuk azokhoz, akik a konkrét döntést meghozzák, másfelől a döntést el kell juttatni mindazokhoz, akik a szervezeten belül azért dolgoznak, hogy a döntést végrehajtsák. Mindezek egy további kérdést is felvetnek. Nevezetesen azt, hogy vajon hol a legcélszerűbb meghozni egy konkrét döntést? A kérdésre a válasz mindig az

adott körülményektől függ, de azt alapvető rendező elvként rögzíthetjük, hogy a kérdés eldöntése meghatározóan függ attól, hogy mennyire hatékonyan lehet eljuttatni az alapinformációkat a döntéshozóhoz, és innen milyen körülmények között lehet továbbítani magát a döntést a végrehajtást megvalósító kivitelezőkhöz. A kommunikációs akadályok, nehézségek az előbbieken írottak következtében sokszor döntőek a tekintetben, hogy egy adott közigazgatási feladat ellátásánál a hierarchia mely pontjára célszerű döntési kompetenciát telepíteni.²⁰⁰

Az előbb vázolt kommunikációs modellben működő információ-áramlás több lépcsőből áll. Mindenekelőtt valakinek kezdeményeznie kell a kommunikációt, mely történhet a szervezeten belül, és érkezhethet a szervezeten kívülről is. Ezt követően az információnak el kell jutnia (el kell juttatni) a döntési helyre, a döntés megszületése után pedig a döntésnek – a kommunikációs rendszeren keresztül – meg kell érkeznie magához a címzetthez.²⁰¹

A kommunikációs rendszer elemeinek vizsgálata során Simon, Smithburg és Thompson a kommunikáció módozatait alapvetően két kategóriába sorolja. Az egyik a formális, a másik az informális kommunikáció. A formális kommunikáció alapvető ismérve, hogy valamilyen előre meghatározott rend alapján zajlik, de mindezt a formalizált információáramlást mindig kiegészíti a rendszerben részt vevő személyek informális kommunikációja, még akkor is, ha maguk a normák ezt nem engedik. A szerzőhármás álláspontja szerint „a legtöbb szervezetben a döntéshozatalban felhasznált információk nagyobb részét informálisan továbbítják”.²⁰²

A szervezetben jelen lévő kommunikációnak azonban akadályai, korlátai is vannak, amelyeket a már hivatkozott kutatók hét problémakör köré csoportosítanak.²⁰³ Ezek a problémák ráadásul a kommunikáció bármely, az előzőekben már bemutatott fázisában előfordulhatnak. Az első korlátozó tényező a nyelv. Sok esetben előfordul, hogy – mint

²⁰⁰ Herbert A. Simon–Donald W. Smithburg–Victor A. Thomson, *A kommunikáció folyamata, Közigazgatás* (szerk.: Richard J. Stillman), Osiris-Századvég, Budapest, 1994., (A továbbiakban Simon–Smithburg–Thomson 1994.), p. 99.

²⁰¹ Simon–Smithburg–Thomson 1994., p. 100.

²⁰² Simon–Smithburg–Thomson 1994., p.101.

²⁰³ Lásd erről részletesen: Simon–Smithburg–Thomson 1994., pp.101-106.

azt szoktuk is mondani – nem egy nyelvet beszélünk, holott ugyanazt az anyanyelvet használjuk. Az egyes szavak, kifejezések mást és mást jelenthetnek az egyes emberek számára, mely különbségekből félreértések adódhatnak. Hatványozottabban jelentkezik ez a probléma ott, ahol speciális szaknyelvet kell alkalmazni egy-egy döntés kellő megfogalmazásához, de sokszor önmagában már a kérelemben szereplő kifejezések tisztázása is fontos lehet. Előfordulhat például, hogy valaki fellebbezés elnevezéssel nyújt be egy iratot adott szervhez, de a tartalmából az derül ki, hogy valójában méltányosság gyakorlását kéri, vagy nem magát a döntés tartalmát tartja sérelmesnek, hanem csupán a döntés kijavítását vagy kiegészítését kívánja.²⁰⁴ Az írásbeli kommunikáció során ráadásul nem állnak rendelkezésre azok az ösztönös emberi tulajdonságok, ha úgy tetszik alternatív kommunikációs magatartások (például mimika, testbeszéd stb.), amelyek sokszor alkalmasak arra, hogy eligazítsák a másik felet akkor is, amikor a szavak önmagukban félrevezetnék. Még nagyobb problémák jelentkezhetnek idegen nyelv használata esetében, hiszen az adott kifejezések gyakran szinte lefordíthatatlanok, illetve ha le is fordíthatók, akkor azok tartalma nem egészen felel meg az eredeti kifejezés tartalmának.²⁰⁵

A második korlát a vonatkoztatási rendszer. Sokszor az emberek közötti kapcsolatokban az első benyomás téves idegrendszeri jelzései alapján téves következtetések kerülnek levonásra. Ezt a problémát – az előbbivel ellentétben – az írásbeli kommunikáció csökkentheti, de ez sem gyógyír mindenre. Sok esetben egy-egy beadvány megfogalmazása, stílusa utal a készítő személyiségére, és így ugyanolyan hatással van az olvasóra, mintha személyesen került volna kapcsolatba vele. A közigazgatás működésének azonban teljes mértékben személytelennek, objektívnek kell lennie. Erre szolgálnak, illetve ezt biztosítják az összeférhetlenségi és kizárási szabályok. A különböző formanyomtatványok, blanketták alkalmazása már jobb megoldás lehet, de –

²⁰⁴ Nem véletlenül szerepel szinte kivétel nélkül minden eljárási kódexben, hogy a különböző kérelmeket tartalmuk szerint, nem pedig az ügyfél által használt elnevezés alapján kell kezelni, elbírálni.

²⁰⁵ R. J. Stillmann mindezekről így ír: „A magyarral vagy az angollal szemben az eszkimóknak állítólag huszonöt szavuk létezik a hó fogalmának leírására. Nyilvánvaló, hogy ennek az Arktisz hóval borított tundráin élő népnek, melynek élete ezer szállal kapcsolódik a fagyos táj időjárási változásaihoz, nem elegendő egyetlen szó a hó meghatározására. [...] Ez a helyzet az Amerikában használatos public administration kifejezéssel is, amelyre nem létezik egyetlen magyar szó; [...] nem találunk egyetlen olyan magyar szót, amely pontosan fedné a public administration átfogó amerikai használatát;”, *Amerikai közigazgatás magyar szemszögből*, Közigazgatás, Osiris–Századvég, Budapest, 1994., p. 7.

mint ismeretes – ilyen dokumentumok alkalmazására aligha van reális lehetőség minden hatósági ügy intézése során.

A harmadik akadály a szervezeteken, a hivatalokon belül értelmezhető. Ez nem más, mint a státustávolság, melynek lényege az, hogy az eltérő szintű beosztásban lévő személyek közötti kommunikáció gyakran az információáramlás torzulását eredményezi. A negatív információkat, problémákat a beosztottak nehezebben osztják meg a felettesekkel, így a problémamegoldás sokszor azért nem vezet eredményre, mert a vezető nincs a kellő és pontos információk birtokában. Tulajdonképpen rögzíthetjük, hogy erre a problémára nincs igazán gyógyír. Az elektronikus kommunikáció ugyan személytelenebbé teszi az információáramlást, de az a beosztott, akinek a felettesével kell ilyen módon kommunikálnia, tudatában van a státuskülönbségeknek, ugyanúgy, mint akkor, amikor perszónálisan lépnek kapcsolatba. A névtelen véleménynyilvánításra lehetőséget biztosítva természetesen érhetünk el eredményeket, de ezt a kommunikációs formát egyedi, konkrét ügyekben nem lehet alkalmazni, az ügyek ügyintézőkhöz kapcsolása révén ugyanis azonnal megszemélyesítődik a beosztott.

A negyedik és egyben az egyik legfigyelemreméltóbb akadály a földrajzi távolságok leküzdése. A kommunikációs technológiák fejlődése egyfelől átstrukturálja a közigazgatást: centralizálja azt, másfelől megváltoznak a szervezetek problémái is. A kommunikációs technikák alkalmazásával azonban szükségképpen együtt jár egy fajta perszónális elidegenedés, mely adott esetben zavarokat okozhat az információáramlásban, és a közlés pontosságának rovására mehet.²⁰⁶

A kommunikációval kapcsolatos további probléma egyrészt a kommunikáció kezdeményezőjének önvédelme, melynek eredményeként a negatív információkat a valóságnál jobb színben igyekszik feltüntetni, például magyarázza, és indokolja a kedvezőtlen döntéseket. Az ilyen torzítást eredményező magatartás oka lehet személyes, de előfordulhat az is, hogy az egy adott csoporttal, szervezeti egységgel vagy szervezettel szembeni lojalitás eredménye. Ez a fajta anomália a szervezeten belül

²⁰⁶ Simon–Smithburg–Thomson 1994., p.104.

mindkét irányból érzékelhető, akár alulról, akár felülről kezdeményezték a párbeszédet. Másfelől létezik olyan korlátozó tényező, mely éppen a kommunikációra kötelezett személy egyébként ellátandó alapfeladataiból fakad. Az alkalmazottaknak fontossági sorrendet kell felállítaniuk feladataik elvégzése során, melynek eredményeként általában háttérbe kerül a jelentések elkészítése és megküldése.

Végül pedig – hetedik elemként – említést kell tennünk a kommunikáció korlátozásának szándékolt eseteiről. Bizonyos helyzetekben ugyanis előfordulhat, hogy szükség van az információ védelmére. Ilyen lehet például a nyilvánosság kizárása, bizonyos anyagok titkosítása, de fűződhet mindehhez más személy jogos érdeke, gondoljunk csak a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokra.²⁰⁷

Ahhoz, hogy a közigazgatásban az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása a kívánt eredményt érje el, több előzetes feltételnek kell rendelkezésre állnia. Minden újítás, modernizáció csak akkor éri el a kívánt eredményt, ha a változások bevezetését átgondolt előkészítés előzi meg. Az alábbiakban azt vesszük szemügyre, hogy az infokommunikációs technológiák alkalmazását megelőzően milyen vizsgálatokat kell elvégezni, milyen előkészítő fázisokon kell „végigmenni”.

Régi tapasztalat, hogy új technikák és technológiák bevezetésekor „valós eredmények csak akkor születhetnek, ha azok alkalmazását megelőzően megtörténik a munkafolyamatok rendbetétele”.²⁰⁸ Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: „az irodai munkavégzés vizsgálatakor legcélszerűbb, ha az ott végzett tevékenységből indulunk ki”.²⁰⁹ Az első lépésben tehát a meglévő, fennálló viszonyokat, állapotokat kell feltérképezni. Ehhez képest (második lépésben) meg kell vizsgálni, hogy a változásokkal elérni kívánt eredményekhez a meglévő állapotok hogyan viszonyulnak. Így lehetséges annak feltárása ugyanis, hogy amelyek a rendszerben meglévő folyamatok hiányosságai, és amelyek azok a pontok, ahol változtatni kellene. Mindezeket követően juthatunk el oda, hogy feltárjuk, azokat a műveleteket, amelyek során a korszerű infokommunikációs technológiák alkalmazásra kerülhetnek.

²⁰⁷ Simon–Smithburg–Thomson 1994., pp.105-106.

²⁰⁸ Torma, 2008. I., p. 470.

²⁰⁹ R. A. Hirschein, Office Automation, Addison–Wesley Publications CO. 1985. p. 32.

Megjegyezzük, hogy addig, amíg a huszadik század harmadik harmadában megelégedhettünk azzal, hogy leszögezzük: a számítástechnika segíthet a közigazgatási munkafolyamatok hatékonyabbá tételében, addig ma ezt a kérdést már nem intézhetjük el ilyen könnyedén. Nem arra gondolunk természetesen, hogy a hivatkozott időszakban ne lett volna szükség arra, hogy az egyes folyamatokat modellezzük, és megállapítsuk, hogy hol és milyen mélységben lehet a számítástechnikát segítségül hívni. Arról van szó, hogy napjainkban az infokommunikációs technológia sokkal többet jelent és többet is nyújt a számítástechnikánál, hiszen bevezetése és alkalmazása immáron nem csupán a szövegszerkesztés és a nyilvántartás-vezetés korlátait bontja le. Ma már a technikai megoldások sokkal szélesebb köréből meríthetünk, aszerint, hogy milyen folyamat-akadályt kívánunk leküzdeni. Bizonyos esetekben csupán megfelelő szoftverekre van szükségünk, más helyzetekben hálózatok kiépítésére, megint más problémák megoldásában pedig kizárólag komplex kommunikációs rendszerek nyújthatnak hathatós segítséget. Sok esetben a fentiek és további IT megoldások összekapcsolására és összehangolására van szükség.

Szervezéstudományi szempontból a folyamat tulajdonképpen „egy előre meghatározott cél elérését szolgáló, egymással összefüggő és egymásra épülő tevékenységek láncolata”.²¹⁰ A folyamat célja nem magából a folyamatból ered. A folyamat olyan cselekvéssor, mely az arra feljogosított személy célkitűzésének megvalósítása érdekében zajlik. A cél meghatározására jogosult személy feladata általában nem merül ki ebben, hanem ugyanez a személy gondoskodik arról is, hogy a folyamat lefutása során annak iránya mindig a kitűzött cél felé mutasson, azaz az egyes rész-cselekmények összehangoltak legyenek. A szervezéstudományi értelemben felfogott folyamat két fő tartalmi elemet ölel fel: egyfelől az egyes folyamat részeket, vagy más néven elemeket, másfelől az elemeket összetartó kapcsolati rendszereket. Az elemek közül (amelyek lehetnek események, emberi tevékenységek vagy bizonyos elvi elgondolások) a közigazgatás működési folyamataiban az emberi tevékenységnek van kiemelt jelentősége, mert az ügyintézés, mint közigazgatási munkafolyamat, ma még nyilvánvalóan emberi tevékenység. Az ügyintézés folyamata azonban további két fő szakaszra bontható: iratkezelésre és érdemi ügyintézésre. Az iratkezelési cselekmények

²¹⁰ Torma, 2008. I., p. 474.

közé tartozik például a küldemények, iratok átvétele, érkeztetése, iktatása, irattározása, selejtezése, míg az érdemi ügyintézés körébe sorolhatjuk például a szignálást, a tényállás megállapítását, a vonatkozó jogszabályok, egyéb rendelkezések megkeresését, valamint a döntés meghozatalát. A folyamatok másik fő tartalmi eleme – mint említettük – a folyamat-elemeket összetartó kapcsolati rendszer, amely lehet térbeli, időbeli és oksági jellegű, tehát a folyamat-szervezés során a hol, mikor és hogyan kérdésekre adhat választ. A kapcsolat rendszer térbeli, ha az egyes elemeket térbeli egymás-mellettség kapcsolja össze. Ennek a kapcsolatnak vertikális értelemben több szintje lehetséges, attól függően, hogy milyen térbeli kategóriákat tudunk értelmezni egy adott folyamat kapcsán. Így beszélhetünk hivatalon belüli, vagy akár egy hivatali helyiségen belüli térbeli kapcsolatról is, de térbeli kapcsolatot fejez ki a közigazgatási szervek illetékességi területe is, mely utóbbi kapcsolatra a földrajzi kifejezés találhatóbb lehet. Az időbeliség, mint kapcsolat-teremtő tényező vizsgálata szintén fontos. Ez alkalmas annak megmutatására, hogy az egyes folyamat elemek között milyen sorrendet kell vagy célszerű felállítani, meghatározni. Ugyanakkor a vonatkozó eljárási határidők tekintetében útmutatást adhat a jogalkalmazónak, aki így egy további alapot kap saját munkája időrendi beosztásának megszervezéséhez. A harmadik, az oksági kapcsolati rendszer az előbbieknél elvontabban jelentkezik, mégsem hanyagolható el vizsgálata. A folyamatok formai szempontú szervezése (például hol és mikor kell valamit tenni egy irattal) akkor kap tartalmat, ha a hogyan, illetve a mit kérdésre is válaszolni tudunk. Az utóbbi kérdések megválaszolásához azonban a rendelkezésre álló információk érdemi vizsgálata is szükséges. Egy kérelem kapcsán bizonyos, hogy azt érkeztetni, iktatni, majd szignálni szükséges, de ahhoz, hogy eldöntsük, milyen differenciált szakismerettel rendelkező ügyintéző foglalkozzon vele, már érdemi vizsgálat szükséges, még akkor is, ha ennek megállapítása csak felületes betekintést igényel. Ennél mélyebb vizsgálat látszik szükségesnek annak megállapításához, hogy például szükség van-e az ügyben szakhatóság közreműködésére, valamilyen bizonyítási eljárás lefolytatására, esetleg más hatóság megkeresésére, a kérelem áttételére stb. Egyes esetekben az adott szervhez benyújtott kérelmet jogszabályi előírások alapján más szervhez kell megküldeni, és nem a hatásköri-illetékességi szabályok miatt. Tipikusan ilyen a fellebbezés, melyet az első fokú határozatot hozó szervnél kell előterjeszteni, és ez a szerv köteles azt – a fellebbezés elintézési folyamatának részeként – saját észrevételeivel, továbbá az ügyre

vonatkozó összes irattal felterjeszteni a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a folyamatszervezés során a fenti mindhárom kapcsolati jellemzőt együttesen kell értékelni minden egyes fázisban, hiszen azok szerves egésze adja a folyamat elemei közötti valós kapcsolatot.

A folyamatszervezés vizsgálata során nem tekinthetünk el a szervezeti rendszerelemzés alapkérdéseitől sem. Ez nyilvánvaló, ha arra gondolunk, hogy a közigazgatási folyamatok szervezetben zajlanak, e szervezetek működése pedig a szervezettel együtt rendszert alkot. Ennek megfelelően a szervezetben zajló folyamatok is a rendszer szerves részét képezik. A rendszerelemzés lényege, hogy a rendszerek (szervezetek) felállítása és azok működésének vizsgálata során analizáljuk azokat. Ez a módszer alkalmas arra, hogy feltárja a szervezési problémákat, ezzel egy időben pedig jelentős mennyiségű információt biztosít a szervezet működéséről, jellemzőiről, amelyek alapján törvényszerűségek felállítására nyílik lehetőség. Knut Bleicher a rendszerelemzéssel kapcsolatban azt mondja, hogy annak során úgynevezett rendszertényezőket kell figyelembe venni.²¹¹ A rendszertényezők a következők: a célok kitűzése, meghatározása; az elemek; a kapcsolódások; a rendszer viselkedése. A célok elemzésénél fel kell hívni a figyelmet arra, hogy itt csak olyan célok jöhetnek szóba, amelyeket maga a vizsgált szervezet határoz meg. Azok a célok, amelyeket a szervezettel kapcsolatban kívülről határoznak meg, a szervezet rendeltetésének körébe tartoznak, így nem egy adott folyamat részét képezik, bár a szervezet belső céljai és folyamatai kétségtelenül hatással vannak a rendeltetés eredményességére. A szervezeti rendszer elemeinek elemzése három tulajdonságra irányulhat: a szervezet feladataira, a személyi állományára, és az anyagi eszközökre. A célok és elemek közötti kapcsolatot az adja, hogy a célokból levezethetők az elvégzendő feladatok (milyen feladatok elvégzése szükséges a kitűzött cél eléréséhez), a feladatokat pedig a személyzet hajtja végre, a rendelkezésére álló anyagi eszközök birtokában, azok segítségével.²¹² A kapcsolatok alapvető tulajdonságainak vizsgálata során megállapítható, hogy az egyes elemek között milyen típusú kapcsolatok állnak fenn. Bleicher itt arra figyelmeztet,

²¹¹ Knut Bleicher, *Vállalatszervezet rendszerelméleti szemszögből*, A szervezet mint rendszer (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. (A továbbiakban Bleicher, 1979.), pp. 183-186.

²¹² Gertrud Wegner, *Redszerelemzés*, A szervezet mint rendszer (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979., pp. 197-204.

hogy meg kell különböztetni a szervezeten belül kibontakozó kapcsolatokat a rendszer elemei és azok környezete között fennálló kapcsolatoktól. Ezzel összefüggésben azonban meg kell jegyeznünk, hogy megítélésünk szerint a közigazgatási szervek kapcsolatai tekintetében egy további felosztást is el kell végeznünk. A szervezetek környezeti kapcsolatai ugyanis kétirányúak. Beszélhetünk közigazgatási szervek közötti kapcsolatokról, valamint a közigazgatási szervek és az ügyfelek között fennálló kapcsolatokról. A szervezeti rendszer azzal jön létre, hogy elosztási és munkakapcsolat alakul ki a szervezet elemei között. Ezeket a kapcsolatfajtákat formális, térbeli és időbeli szempontból lehet jellemezni. Az elosztási és a munkakapcsolat közötti különbség lényege az, hogy amíg az előbbi gyakorlatilag hatásköri rendszert alakít ki (személyek-feladat-forrás), addig az utóbbi a szervezet egyes alrendszerei közötti kapcsolódásokat mutatja ki.²¹³ A rendszer viselkedésének vizsgálata során alapvetően a „rendeltetés-konformitás” kerül előtérbe, vagyis az, hogy a rendszer megfelel-e a rendeltetésének.²¹⁴ A rendszer viselkedése akkor válik világossá, ha annak strukturális tulajdonságait vizsgáljuk, amely egyrészt az alrendszerek sokféleségének, másrészt az elemek sokféleségének és összefüggésének, azaz bonyolultságának a vizsgálatát jelenti. Fontos kérdés azonban a rendszer stabilitásának vizsgálata is, mely azt mutatja meg, hogy a környezeti változások okozta működési „kilengések”, esetleg zavarok után a szervezet milyen gyorsan képes visszaállni az egyensúlyi állapotába.

A folyamatszervezés kapcsán még egy rendszerelméleti fogalommal kell megismerkednünk, ami nem más, mint a rendszertechnika. Ennek célja az, hogy a döntési folyamatokat az átfogó tervezés érdekében áttekinthetővé tegye, és módszeresen elemezze a rendszer elemei közötti kapcsolatokat. A rendszertechnika a következők vizsgálatára hivatott: a cselekvési, döntési folyamat a rendeltetés szempontjából ésszerűen megy-e végbe; a döntéshozatal folyamata során az információszerzés és feldolgozás áttekinthető-e; a problémacsoportok alrendszerei képesek-e együttműködni; az erőforrások felhasználása a folyamat során optimális-e; kellően rugalmas-e a tervezés

²¹³ A közigazgatási szervezetrendszer összekötő, összekapcsoló tényezőkről lásd például: Torma András, *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre*, Magyar Közigazgatás, 2004. évi 8. szám

²¹⁴ Bleicher, 1979., p. 185.

ahhoz, hogy az új technológiák, gondolatok megfelelő időben alkalmazhatók legyenek.²¹⁵

A közigazgatási rendszerekben folyó rendszerkutatással kapcsolatban Gerhard W. Wittkämper megjegyzi, hogy a rendszerkutatás „nem tiszta műszaki tudomány, hanem műszaki és társadalomtudományi vizsgálati és tervezet-, illetve javaslatkészítési módszerek kombinációja”.²¹⁶ Ennek oka, hogy a közigazgatásban folytatott rendszerelemzés – álláspontja szerint – eltérő alapelemekből áll az általános rendszerelmélet által kidolgozottakhoz képest. E szerint a rendszerelemzés közigazgatásra vetített szakaszai az alábbiak: a feladat meghatározása; az adott időpont szerinti helyzet elemzése helyszíni tanulmányok alapján; javaslat a feladat megoldására. Wittkämper rámutat arra is, hogy a rendszerkutatás további akadályokba ütközhet a közigazgatásban. A közigazgatás (és az állam) alrendszerei ugyanis dinamikus képződmények, ahol elvont rendszerek (például jogi normák) találkoznak konkrét rendszerekkel (például nyilvántartások).²¹⁷

Ahhoz tehát, hogy megfelelően képesek legyünk a közigazgatásban folyó eljárásokat elektronizálni, az szükséges, hogy minden egyes folyamatot részletesen megvizsgáljunk, feltérképezzünk. Számítástechnikai környezetben ugyanis az egyes folyamatokban nem fordulhatnak elő akadályok, hibák, mert akkor az eljárás nem képes tovább folyni, hiszen a technika önálló gondolkodásra – legalábbis egyelőre – nem képes. A lehetséges problémákat előzetesen, még az elektronizálás előtt fel kell tárnunk, és a számítógépes rendszereknek meg kell adni a lehetőséget, hogy előre programozott lehetőségek közül választhassanak. Amennyiben az előzetes feltárás során valami elkerüli a figyelmet, akkor az a későbbiekben gondokat okozhat.

Mindezek tehát azt jelentik, hogy bármiféle e-közigazgatási megoldás bevezetése előtt a teljes magyar közigazgatás vertikumának feltérképezésére szükség lenne. Pontosabban

²¹⁵ A rendszertechnika lényegi elemeiről és modelljéről lásd bővebben: Christof Zangemeister, *A rendszertechnika – bonyolult rendszerek célszerű kialakításának metodikája*, A szervezet mint rendszer (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979., pp. 205-221.

²¹⁶ Gerhard W. Wittkämper, *Rendszerkutatás a közigazgatási rendszerekben*, A szervezet mint rendszer (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. (A továbbiakban Wittkämper, 1979.), p. 350.

²¹⁷ Wittkämper, 1979., pp. 353-354.

már korábban is szükség lett volna, még a Ket. elektronikus ügyintézési szabályainak megalkotása előtt. Ez azóta sem történt meg, nem ismert olyan átfogó munka, amely elvégezte volna ezt a feladatot, legalábbis ami az elektronikus közigazgatás érdekében történt volna.

9. számú ábra²¹⁸

Tárgy- szám	A t e r m e k m e g j e l o l á s a	I. II. III.			Közig. bizottság tagjai	Véleményező szerv	J o g f o r r á s	Megjegyzések
		1	2	3				
1651	Isztvánok árverési szerződés felbontása adás polgár- mesterek	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	U. 1930 : XVIII. t.-c. 72. §. (3). I. F. Ugyasza. II. F. Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). U. 1930 : XXXIV. t.-c. 118. §. I. F. 1930 : XVIII. t.-c. 42. §. (1) c. II. F. 1930 : XXXIV. t.-c. 118. §.; Kr. 37. §. 2.b.; 1930 : XVIII. t.-c. 94. §. (1).	
1652	Isztván vasgyátruházási ültetőkrol szabályrendelet alkotása	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). M. 1920 : XXXIV. t.-c. 118. §. U. 1930 : XVIII. t.-c. 84. §. (1). I. F. 1930 : XVIII. t.-c. 84. §. (1); 42. §. (1) c. II. F. 1930 : XVIII. t.-c. 94. §. (1); Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). U. 1930 : XVIII. t.-c. 42. §. m.	B. M. a P. M. rel. egyet- értve jh.
1653	Intézet, közintézmény vagy közúti szervezetének, kezelési módjának, az alkalmazottak illetményének megállapítása	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	I. F. 1930 : XVIII. t.-c. 84. §. (1); 42. §. (1) c. II. F. 1930 : XVIII. t.-c. 94. §. (1); Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). U. 1930 : XVIII. t.-c. 42. §. m.	B. M. jh.
1654	Intézetek, közintézmények, közúti és államok létesítés, egyesítése, megszüntetése	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	I. F. Ugyasza. II. F. 1930 : XVIII. t.-c. 93. §. (1); 1931 : XXI. t.-c. 34. §.; Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). M. 1931 : XXI. t.-c. 34. §.	Hatósági üzemek vál- talatok létesítése, meg- szüntetése, stb.: a B. M. nek a P. M.-rel és K. M.-rel egyetértéssel adott honzjárulásaival történ- hetik, egyébként B. M. jh.
1655	Intézeteknél, közintézményeknél, államoknál levő állások be- töltésére jogosított szervek (L. Állások).							
1656	Járadékok bevetése, átadása v. megszüntetése (L. köz- szolgáltatások).							
1657	Járadékok fizetésére vonatkozó kötelezettségnek, azok mérté- kének, a kivétel és közlés módjának megállapítása	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	U. 1930 : XVIII. t.-c. 53. §. (1)-(2); 80. §. (1). I. F. 1930 : XVIII. t.-c. 86. §. (1); 42. §. (1) c. II. F. 1930 : XVIII. t.-c. 94. §. (1); Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1). U. 1930 : XVIII. t.-c. 33. §. (6).	B. M. jh.
1658	Kögyűri bizottság tagjainak választása	L. Megjegy- zések	—	—	—	—	I. F. Ugyasza. II. F. Kr. 37. §. 2.b. M. 1930 : XVIII. t.-c. 33. §. (6). U. 1930 : XVIII. t.-c. 33. §. (6).	A th. biz. r. kath. tag- jai választják a biz. r. kath. tagjai közül.
1659	Kögyűri jog (bemutatás) gyakorlása	Kögy. biz.	B. M.	—	—	—	I. F. Ugyasza. II. F. Kr. 37. §. 2.b. U. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. m.	
1660	Kögyűri ügyek (a bemutatási jog gyakorlásának kivételével) intézése	Th. tan.	B. M.	—	—	—	I. F. Ugyasza. II. F. Kr. 37. §. 2.b. U. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. m.	
1661	Közeleték (közigazgatási) megalkotása	Th. biz.	B. M.	—	—	Th. tan.	II. F. Kr. 37. §. 2.b. U. 1930 : XVIII. t.-c. 42. §. d. I. F. 1930 : XVIII. t.-c. 42. §. d.; 42. §. (1) c. II. F. 1930 : XVIII. t.-c. 94. §. (1); Kr. 37. §. 2.b. V. 1930 : XVIII. t.-c. 47. §. a.; 32. §. (1).	B. M. jh.

Magyary Zoltán, Mártonffy Károly, Máté Imre, valamint Némethy Imre közreműködésével ugyanis készült egy, a magyar közigazgatás minden ügyére, szervezetére kiterjedő, átfogó tényfeltáró vizsgálat, melyet a szerkesztő, Magyary, mint kormánybiztos 1932. október 3-án terjesztett a miniszterelnök elé. E munkának – értelemszerűen – az elektronikus közigazgatáshoz semmi köze sincs, de a racionalizáláshoz annál inkább. „Közigazgatásunk mai állapotának a racionalizálás szempontjából való vizsgálata meggyőző arról, hogy annak legnagyobb hiánya, amely egyúttal a legtöbb részletbajnak is a forrása, hogy azok a kérdések, amelyek az egyes tárcák ügykörét meghaladják, vagy a közigazgatás egészére vonatkoznak, kellő

²¹⁸ Forrás: Magyary Zoltán (szerk.), A magyar közigazgatás tükre, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1932. (A továbbiakban Magyary, 1932.)

gondozásban és idejében való megoldásban nem részesülnek. [...] A magyar közigazgatás minden ügyét és az azokban eljáró szerveket magában foglalja, hogy egyrészt valóságos tükre legyen közigazgatásunk mai állapotának, amelyből a racionalizálásnak ki kell indulnia, másrészt pedig, hogy a miniszterelnök számára lehetővé tegye azt, hogy a közigazgatást felülről nézze és egységnek lássa. Ez eddig nem volt módjában, pedig csak ebből a szemléletből adódnak a racionalizálásnak és a közigazgatás maradandó tökéletesítésének átfogó szempontjai.”²¹⁹ A munka alapvető célja az volt, hogy a közigazgatás egyszerűsítése során segítséget nyújtson az áttekinthetőbb, gyorsabb és egyszerűbb eljárások megteremtéséhez.²²⁰ Márpedig napjainkban – bizonyos szempontból – az elektronikus közigazgatás célja sem fogalmazható meg másként, mint az eljárások áttekinthetőbbé, gyorsabbá és egyszerűbbé tételeként.

Párhuzam két oldalról is húzható a Magyary-féle tükör mellé. Egyfelől alátámasztja azt az állításunkat, hogy mindenféle racionalizálást meg kell előzzön egy átfogó, a valós helyzetet feltáró vizsgálat, mert e nélkül nem tudjuk pontosan meghatározni az elérendő célokat sem. Márpedig az elektronikus közigazgatás bevezetése és fejlesztése is racionalizálásnak tekinthető, ehhez nem férhet kétség. Másfelől bizonyíték arra, hogy egy ilyen vizsgálat igenis elvégezhető, és kézzel fogható eredményeket produkál. Ha ugyanis a harmincas években számítógépes jogszabály-nyilvántartások és – mai értelemben vett – fejlett kommunikációs eszközök nélkül meg lehetett oldani ezt a feladatot, akkor napjainkra a rendelkezésre álló technikai források mellett is kivitelezhetőnek kell lennie. Még akkor is, ha a különböző jogszabályokban megjelenő egyes eljárási típusok száma jelentősen megnőtt az utóbbi évtizedekben.

Ha szóba kerül a folyamatszervezés és a munkafolyamatok modellezése, akkor nem mehetünk el szó nélkül a vezetés kérdése mellett, legalább érintőlegesen utalni kell ugyanis a vezetés szerepére és felelősségére ebben a tekintetben. Korábban, a közigazgatás és az elektronikus közigazgatás kapcsán többször szóba került a hatékonyság kérdése. A hatékonyságot ugyanis a társadalom várja el a közigazgatástól,

²¹⁹ Magyary, 1932., p. III.

²²⁰ Magyary, 1932., Bevezetés, p. VII.

a közigazgatás pedig ezt elsősorban az elektronikus közigazgatás kiépítésében látja megvalósíthatónak, illetve továbbfejleszhetőnek.

A hatékonyság tekintetében létezik olyan tudományos álláspont, amellyel magunk is egyet értünk, és amely szerint a hatékonyság a törvényesség mögött a második legfontosabb vezetői feladat, illetve felelősségi kör. E szerint „a közigazgatási szerv vezetője egyszemélyben felelős a neki alárendelt szervezet” törvényes és hatékony működéséért.²²¹ A közigazgatás törvényes működésének szükségessége, és az ezért való vezetői felelősség vitathatatlan. Helyesen mutat rá emellett Fábíán Adrián arra, hogy a vezető feladatai közé, felelősségi körébe tartozik a hatékonyság biztosítása is. A hatékonyság tekintetében a vezetők személyes kvalitásának kérdése felértékelődik, hiszen nem csak azt kell ismernie egy jó vezetőnek, hogy melyik döntés törvényes, hanem több (törvényes) döntési lehetőség közül fel kell ismernie és ki kell választania az adott helyzetben legjobbat. A hatékonyság tekintetében további kérdéseket a következő pontban találunk.

7.2. Minőségbiztosítás és teljesítményértékelés

Ebben a fejezetben alapvetően két dolgot kívánunk megvizsgálni. Egyrészt azt, hogy a minőségbiztosítás mit jelent a közigazgatás számára, másrészt pedig azt, hogy az elektronikus közigazgatás milyen hatással van a közigazgatás minőségére.

A minőségbiztosításról is elmondhatjuk előzetesen, hogy a közigazgatás új irányzatai kapcsán feltárt olyan tényezők közé tartozik, amelyek az üzleti szférából kerültek át a közigazgatásba. A minőségbiztosítás technikája a kilencvenes évek derekán jelent meg a közigazgatásban a közszolgáltatások minősége kapcsán.²²² Mindaddig azonban, amíg a technológiák, az üzleti szolgáltatások és folyamatok, eljárások tekintetében objektív módszerek, standardok állnak rendelkezésre a minőségi tényezők mérésére és

²²¹ Fábíán Adrián, *A vezetés és a vezető fontosságáról a közigazgatásban*, Közigazgatási Szemle, 2008. évi 3-4. szám, p. 42.

²²² Horváth M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005. (A továbbiakban Horváth, 2005.), p. 280.

összehasonlítására, addig a közszolgáltatások tekintetében sok esetben a mérési lehetőségek nem feltétlenül objektívek, illetve az objektív elemek közé óhatatlanul szubjektív megítélésű tényezők keveredhetnek. Egy adott mennyiségű élelmiszer (gabona, tej stb.) esetében nemzetközi szabványok állnak rendelkezésre ahhoz, hogy egy vizsgálat során megállapításra kerüljön, az adott anyag szennyeződés-tartalma megfelel-e az elvárásoknak. A mérésre fizikai vagy kémiai módszerekkel sort lehet keríteni, megfelelő mértékegységek és mintavétel alkalmazásával pedig általánosítani lehet nagyobb mennyiségek egzakt minőségi mutatóira, az anyag teljes vizsgálata nélkül. Ugyanez a helyzet más termékek, például fémek vagy más anyagok esetében is. A közszolgáltatások sok esetben nem adnak lehetőséget ilyen vizsgálatok elvégzésére. A napjainkban felerősödött felsőoktatási versenyben egyre több olyan felmérés lát napvilágot, amely az egyes intézmények minőségét kívánják bemutatni. Nyilvánvaló, hogy lesznek olyan elemek ezekben a felmérésekben, amelyek kellő alapot képeznek egy-egy intézmény minőségi összehasonlítására. Ilyen lehet például az adott intézményben az, hogy az oktatók közül hányan rendelkeznek doktori fokozattal, habilitációval, mennyi egyetemi vagy főiskolai tanár dolgozik ott. Ugyanilyen objektív mérce az intézményi infrastruktúra, a tantermek, előadótermek felszereltsége, a hallgatók gyors, pontos tájékoztatása, a kollégiumok internet-ellátottsága. Teljes képet mégsem kapunk a minőségről. Nem biztos ugyanis, hogy valaki, aki doktori fokozattal rendelkezik, oly módon képes átadni tudását, hogy a hallgatóság abból a legjobban felkészülhet. Az andragógiai képzés – néhány képzési területtől eltekintve – nem kötelező a felsőoktatásban részt vevő oktatók számára. De a másik oldalról se feledkezzünk meg, elképzelhető ugyanis, hogy valaki nem professzor, diákjai mégis a legkiválóbb szakemberekké válnak. Ezekre nincs megfelelő mérőszám. Mint ahogyan az is igaz, hogy az infrastruktúrát, és annak előnyeit akkor lehet kamatoztatni, ha az oktatók és a hallgatók használják is például a multimédiás vagy más korszerű eszközökkel felszerelt szemináriumi és előadótermeket. A hatályos szabályozás szerint mindezek mellett a felsőoktatási felvételi rendszer a minőségmérésnek nem a szakmai oldalából indul ki (MAB akkreditáció), hanem abból, hogy a jelentkezők közül egyik vagy másik intézményt mennyien választják sorrendben elsőként.²²³ Természetesen a jelentkezők többsége igyekszik megismerni az egyes intézményi rangsorokat, de a

²²³ Lásd erről részletesen a 237/2006. (XI. 27) Korm. rendeletet a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól

választásban közismerten legalább ilyen súlyú (ha nem nagyobb) szerepet játszanak az anyagi körülmények, valamint az olyan frekvenciált régiókban fekvő intézmények választása, amelyekben a diploma megszerzése után könnyebb az elvárásoknak megfelelően elhelyezkedni. Ez a szubjektív elem nem kerülhető meg, így tartunk attól, hogy minőségbiztosításról beszélni – a felsőoktatásban – merész vállalkozás.

Szkeptikusak vagyunk a közigazgatás más területeinek minőségbiztosításával kapcsolatban is. Induljunk ki abból, hogy – mint említettük – a minőségbiztosítás igénye a gazdaságból került át a közigazgatásba. Az üzleti szféra tekintetében pedig azt mondtuk, hogy az egyes anyagok, eljárások, szolgáltatások minőségének mérésére, viszonyítására standardok, szabványok kerültek kidolgozásra. Ebből azt a következtetést kell tehát levonnunk, hogy ha a közigazgatás minőségét kívánjuk vizsgálni, akkor itt is szükség van arra, hogy megfelelő összehasonlítási alapot képező standardokat alkossunk. Ezt követően már képesek vagyunk (lehetünk) annak vizsgálatára, hogy például egy adott ügyben az eljárás vagy az annak eredményeként született határozat megfelel-e a vonatkozó standardok határértékeinek. Valami azonban elkerülte a figyelmünket. Ilyen standardok, szabványok igenis vannak a közigazgatásban: a jogszabályok! Nem kell másra gondolnunk, mint azokra a jogszabályokra, amelyek például a közigazgatási eljárás általános és speciális szabályait, valamint az anyagi rendelkezéseket tartalmazzák. Ha igaznak fogadjuk el azt a tételt, hogy a jogállam közigazgatása csak azt teheti, amit a jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor hogyan merülhetett fel egyáltalán az a kérdés, hogy minőségbiztosításról beszéljünk ezen a területen? Ha a közigazgatási eljárásban az anyagi és eljárási szabályokat, amelyek tipikusan kógens jellegűek, maradéktalanul be kell tartani, akkor hogyan lehetséges, hogy a közigazgatás működésének minőségével szemben egyáltalán kétség merül fel? Vagy esetleg eleve azt feltételezzük, hogy a közigazgatás nem tartja be a jogszabályok által előírtakat? Netán azt, hogy a jogszabályok nem megfelelőek ahhoz, hogy kellő színvonalon működjön a közigazgatás? A jogszabályok be nem tartása tekintetében az a válasz, hogy a legtöbb államban igen komolyan kimunkált felelősségi rendszer működik, mind a határozatok törvényessége, mind a személyi állomány és a szervezetek szintjén. Amennyiben viszont a jogszabályokról tételezzük fel, hogy azok nem biztosítanak kellő minőséget,

akkor nem a közigazgatás minőség-méréséről, hanem a jogalkotás minőségbiztosításáról kellene beszélnünk.

Feltehetően a minőségbiztosítás közigazgatásba integrálódását is a történelmi fejlődésbeli különbségekben kell keresnünk. Az angolszász országokban, különösen pedig az Egyesült Államokban, mint arra korábban már utaltunk, a közigazgatás és a piaci szektor közötti határvonal korántsem olyan éles, mint a Weber által jellemzett kontinentális közigazgatásban. Talán nem véletlen az sem, hogy az úgynevezett teljes körű minőségmenedzsment²²⁴ szisztémájának kidolgozása is innen származik.²²⁵ Mindezek mellett – a részletes jogi szabályozás ellenére – további két tényező is indokoltá teheti a minőségmérés szükségességét. Az egyik az emberi tényező. Nem azt állítjuk, hogy az ember mindenképpen hibázik, de a szervezetek működése során több esetben előkerülhetnek olyan hiányosságok, amelyek alapja humán mulasztás vagy tévedés. Nem is lehet elvárni ugyanakkor az egyes személyektől, hogy mindig minden helyzetben tökéletesek legyenek, de a tökéletességre törekvés igenis szükséges. A szervezetek kialakításakor, a munkafolyamatok megszervezésekor azonban lehetőségünk nyílik arra, hogy az előzetesen feltárt hibalehetőségeket, kockázatokat minimálisra csökkentsük, azaz a működésben biztosítsuk, hogy emberi hiba ne történhessen, vagy ha történik, akkor az a szervezet környezetére nézve (például az ügyfelekre) ne okozzon hátrányos következményeket. A másik indok, melyet felhozhatunk a közigazgatás minőségbiztosításának mentségére, az olyan folyamatok és elvárások megjelenése a működésben, amelyek korábban nem voltak jellemzőek, és jogilag nem szabályozott kategóriába tartoznak. Továbbmenve ezen a vonalon, még egy további kérdéskör is vizsgálható. Nevezetesen a szabályozott területek olyan módon történő ellátása, mely a szabályozás részéről nem elvárás, mégis valamilyen mértékben pozitív hatással van a közigazgatás működésére, a szolgáltatások színvonalára, vagy az ügyféli megelégedettségre. A második indok-csoportozhat például olyan feladatok ellátása, amelyek nem a közigazgatás jogszabályban rögzített kötelezettségei közé tartoznak (elektronikus ellenőrző, leckekönyv; egészségügyi költségek követése), vagy olyan teljesítmény biztosítása, amelyek a jogszabályi előírások által lehetővé tett kereteknél gyorsabb vagy szélesebb körű eredményeket biztosítanak (egyablakos

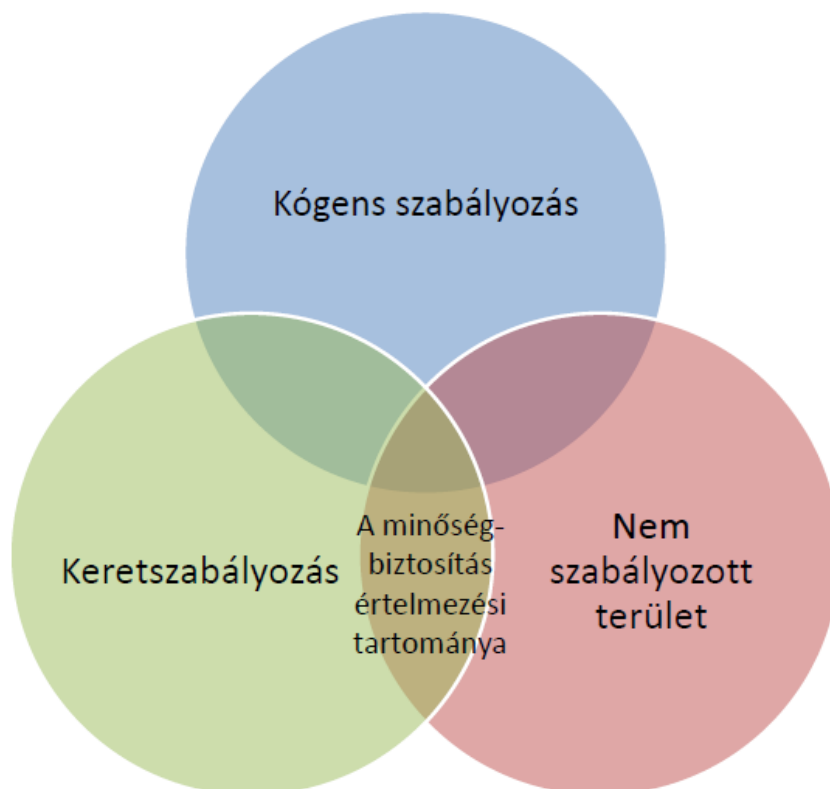
²²⁴ Total Quality Management (TQM)

²²⁵ Horváth, 2005., p. 282.

ügyintézés; CRM²²⁶ jellegű szolgáltatások; eljárási határidőknél jelentősen rövidebb, akár azonnali ügyintézés). Megcáfolva látszik önnön állításunk, de a szembenállás csak látszólagos. Álláspontunk szerint ugyanis a közigazgatás minőségbiztosítása szükségtelen, pontosabban értelmetlen, de csak azokon a területeken, ahol kógens rendelkezéseket kell betartani, és adott tényállás mellett csupán egy helyes eljárási mód és döntési lehetőség létezik. Ha ilyen területen minőségbiztosítanánk, akkor azt ismernénk el, hogy a jogszabályok betartására a közigazgatás nem törekszik, és új módszereket kell alkalmazni a jogilag előírt rend elérése érdekében. Léteznek a fenti mellett azonban olyan területek, amelyek tekintetében a jogszabályok csak kereteket rajzolnak (tipikus példa erre az eljárási határidők meghatározása, hiszen azokat nem kötelező kivárni, hanem csak a döntés meghozatalára nyitva álló időszak lehető legkésőbbi határát mutatják meg). Ezeken a területeken már értelmezhető a minőségbiztosítási standardok kidolgozásának jelentősége, mint ahogyan azokon is, amelyeken azért vállalkozunk bizonyos folyamatok kidolgozására, hogy az esetleges hibák, hiányosságok lehetőségét, vagy azok hátrányos következményét minimalizáljuk. A minőségbiztosítás közigazgatásban elfoglalható helyét az alábbi ábrával szemléltetjük:

²²⁶ Consumer Relationship Management

10. számú ábra



A minőségbiztosítás értelmezési tartománya a közigazgatásban²²⁷

A továbbiakban – elsősorban Horváth M. Tamás munkássága nyomán – azt kívánjuk feltárni, hogy a közsférában milyen minőségértékelési rendszereszközök működnek, és amelyek ezek főbb jellemzői.²²⁸ A sorban az első az ISO²²⁹ 9000 alapú szabványokra épülő rendszer, ezt követik az úgynevezett fogyasztói karták, végül pedig a kiválóságmodellek.

Az ISO 9000 szabványsorozat a szervezetekre vonatkozik, és a szervezeten belüli minden tevékenység-fajtára alkalmazni kell. A közigazgatásban történő alkalmazását az a hipotézis teszi lehetővé, hogy a közigazgatás által ellátott feladatokat szolgáltatásnak tekintjük. Az ISO lényege, hogy minimális minőségi követelményeket támaszt az egyes

²²⁷ Az ábra a szerző saját álláspontját tükrözi a minőségbiztosítás értelmezési tartományával kapcsolatban.

²²⁸ Horváth, 2005., pp. 286-291.

²²⁹ International Organisation for Standardization – Nemzetközi Szabványügyi Hivatalok Szövetsége

munkafázisok tekintetében, mely követelményeket meghatározott egységekkel fejez ki. A rendszer gyenge pontja, hogy adminisztrációja igen bonyolult és terjedelmes. Tekintettel arra, hogy a szisztéma elsősorban termelő tevékenységet végző vállalatokra lett kidolgozva, a közigazgatásban történő alkalmazása sokszor nehézségekbe ütközik. Jó néhány önkormányzati vezetőt mindez persze nem zavart abban, hogy az elmúlt években komoly anyagi ráfordítások árán bevezesse, és „működtesse” az ISO által kidolgozott szabványt a hivatalokban.

A fogyasztói karták²³⁰ szülőhazája az Egyesült Királyság, megjelenésük az 1990-es évek elejére tehető. Sajátos jellemzőjük, hogy kifejezetten a közigazgatási ügyintézésre vonatkoznak, amelyek egy-egy közszolgáltatás tekintetében meghatározzák a legfontosabb elveket, és a jövőben megvalósítandó minőségbiztosítási célokat. A kartákban szereplő elvárások, minőségi mutatók meghatározására ugyanakkor nem az állampolgárok, hanem az adott feladatot ellátó szervezet volt jogosult, azonban a maguk számára támasztott elvárásokat nyilvánosságra kellett hozniuk. Amennyiben pedig a folyamatok során esetleg kiderült, hogy nem képesek teljesíteni a kitűzött célokat, akkor annak okait szintén a nyilvánosság elé kellett tární. A rendszer egyik kulcseleme, hogy abban nem csak az egyéni sérelmek kerülnek kivizsgálásra, hanem generális auditálás is jellemzi, mely által összehasonlítható az azonos, vagy hasonló típusú feladatot ellátó szervek tevékenysége. Megítélésünk szerint a karták alapján kialakuló standardok ügyféli oldalról történő minőségi vizsgálata objektív mutatókat képes kialakítani a hosszú távú minőségpolitika kialakítása szempontjából, de nem szabad figyelmen kívül hagynunk azokat a folyamatokat, amelyekben ügyfelek nem vesznek részt (back-office), és azokat sem, amelyekben az ügyfél nem jogosult, hanem kötelezett a közigazgatási jogi jogviszony egyik oldalán. A fogyasztói karták alkalmazása tehát a közigazgatás komplex vizsgálatára nem alkalmas, de a szolgáltatási jegyeket viselő feladatellátásban képes a hatékonyság-növelés elősegítésére.

A minőség-értékelési rendszerek harmadik csoportját a kiválóság-modellek képezik. E rendszerekre is az jellemző (az ISO-hoz hasonlóan), hogy alkalmazásuk az üzleti szférából került át a közigazgatásba. Másik sajátosságuk, hogy elsősorban önértékelési

²³⁰ The Citizen's Charter

rendszerek, azaz szabályozásuk sokkal inkább keretjelleget, alkalmazásukra nézve pedig elsősorban az ösztönzés és az önkéntesség jellemző, mintsem a kötelező alkalmazás. E modellek közös jellemzője, hogy nem csak a folyamatok output oldalát vizsgálják, (termelési eredményesség, ügyféli-elégedettség), hanem az adott, vizsgált szervezet működésének minden elemét átvilágítják, és a komplex rendszert minősítik.

Az Európai Unió tagállamai által kidolgozott, kifejezetten a közigazgatásra alkalmazott kiválóságmodell az Általános Értékelési Keretrendszer (CAF).²³¹ A rendszer kiküszöbölni látszik a minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának nehézségeit, egyik sajátossága ugyanis az összemérésen alapuló elemzések lehetősége. A keretrendszer gerincét az úgynevezett kritériumok adják, amelyek két fő csoportra oszthatók. Egyik a szervezet működését és a működéssel kapcsolatos sajátosságokat tárja fel, míg a másik a folyamatok eredményét elemzi.

A működési jellemzők a következők:

- vezetés,
- stratégia és tervezés,
- humán-erőforrás gazdálkodás,
- külső kapcsolatok és belső erőforrások.

Az eredmények az alábbiak:

- ügyfél- és állampolgár-centrikus eredmények,
- személyzeti eredmények,
- társadalmi környezetre gyakorolt hatás,
- alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények.

Tekintettel arra, hogy a CAF önértékelési rendszer, elvégezhető a szervezet által, de külső, értékeléssel foglalkozó szervezet is igénybe vehető elvégzéséhez. A szervezet dolgozóinak részvétele azonban egyik esetben sem kerülhető meg. Mint minden más minőségértékelési modellben, itt is fontos elem a folyamatosság, az eredmények, megfogalmazott elvárások utánkövetése. Nem véletlen, hogy a minőségértékelési modell eredményeit elsősorban a szervezet vezetésének kell megismernie annak

²³¹ Common Assessment Framework, melyről részletes ismertetést ad: Horváth M. Tamás, Közmenedzsment, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005., pp. 290-296.

érdekében, hogy a hatékonyság biztosítására hosszú távú stratégiákat dolgozthassanak ki.

A minőségbiztosítással kapcsolatos kiinduló kérdésfelvetésünkre és előzetes tézisünkre visszatérve azt állapíthatjuk meg, hogy az elektronikus közigazgatási alkalmazások bevezetése, és ezek hozadékai igen alkalmasak arra, hogy ott, ahol a minőségbiztosítás értelmezhető, segítsék a jobb, hatékonyabb és ügyfélbarátabb ügyintézési módok kialakítását. Hogyan? Az eljárási határidők jelentős rövidítésével, az ügyfél megjelenési kötelezettségének kiiktatásával, a back-office folyamatok eredményes kiépítésével (mely által az ügyfélre háruló terhek jelentős része számottevően csökken), és végül, de nem utolsósorban olyan közigazgatási CRM rendszerek kialakításával, amelyek lehetővé teszik a közigazgatás számára, hogy kellő visszajelzést kapjon saját működésének eredményességéről.

7.3. Az elektronikus közigazgatás és a szervezeti rendszer modernizációjának összefüggései

Az előző pontokban azt elemeztük, hogy az infokommunikációs technológiák alkalmazása során a közigazgatásban, illetve annak elektronizálása során nem csupán a hagyományos értelemben vett közigazgatás elemeire kell tekintettel lennünk, hanem bizonyos kapcsolódó területeket is vizsgálni szükséges. Az elektronikus közigazgatás ugyanis szétfeszíti a közigazgatás klasszikus értelemben vett kereteit, és új területeket kapcsol be az állam működésének rendszerébe. A folyamatszervezés és a minőségbiztosítás, mint új elemek mellett fel kell ismernünk azt, hogy a modernizáció részeként a szervezeti rendszerre is tekintettel kell lenni. A közigazgatás, mint ismeretes, alapvetően három nagy területet ölel fel. Nevezetesen a személyzetet, működést és a szervezetet. Az elektronikus közigazgatás mindhárom területre jelentős hatást gyakorol, de különböző mértékben. A három közül nyilvánvalóan a működés kerül leginkább előtérbe. A közigazgatási tevékenységek végzésének, tehát a működésnek a modernizációja komoly hatással van az egyes szervezetekre, ezen keresztül pedig a teljes szervezeti rendszerre. Összességében tehát azt mondhatjuk,

hogyan a működés modernizációja mellett nem kerülhető el a szervezetek és a szervezeti rendszer modernizációja sem. Előzetesen – állításunk igazolására – csak egy nagyon egyszerű példát hozunk fel. Tétélezzük fel, hogy bizonyos feladatok ellátása tekintetében megvalósítjuk az elektronikus közigazgatás legmagasabb szintjét, azaz a tranzakciós szintet. Mint arra korábban utaltunk, ebben a fázisban a teljes ügymenet elektronikus úton zajlik, egészen az eljárás megindításától a döntés megszületéséig. Az ügyfélnek (ügyfeleknek) tehát nincs szükségük arra, hogy személyesen megjelenjenek a hivatalban, és így tegyenek eleget egyes eljárási kötelezettségeiknek. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egy olyan hivatal esetében, ahol az ügyek összessége, de legalábbis jelentős hányada teljesen elektronikus úton zajlik, már nem kell olyan közigazgatás-szervezési szempontokat figyelembe venni, mint például a földrajzi tényezők. Azaz elhanyagolható kérdéssé válik, hogy az adott ügyben az ügyfél képes-e nehézségek nélkül eljutni a hivatal épületébe annak érdekében, hogy az ügy elintézésre kerüljön. Mindezekből az következik, hogy – anyagi szempontból – ideális esetben megvalósulhat a közigazgatás költséghatékony működése, hiszen nem szükséges olyan hivatalokat fenntartani, üzemeltetni, amelyeknél gyakorlatilag nincs ügyfélforgalom. Természetesen a fentiekből az is világosan kirajzolódik, hogy az elektronikus közigazgatás jelentős mértékű hatást fejt ki a szétponosítás ellenében. E hatás előnye lehet a dekoncentráció csökkenése, de bizonyos esetekben hátrányokkal is járhat, hiszen alkalmas arra is, hogy olyan esetekben, ahol a decentralizáció – más okokból – indokolt lenne, felszámolja azt.

Az alábbiakban tehát azt igyekszünk megvizsgálni, hogy az elektronikus közigazgatás milyen mértékű és minőségű hatással van a közigazgatás szervezeti rendszerére, elsősorban Magyarországon. Azt is előre kell bocsátanunk, hogy az utóbbi időszakban hazánkban több változás is történt a szervezeti rendszert illetően, mely változások alapjaként a jogalkotó többször az elektronikus közigazgatást jelölte meg. Néhány jelentősebb változást ezek közül is ismertetünk.

Egyet kell értenünk Lőrincz Lajos akadémikussal abban, hogy a bürokratikus szektor modernizálása más területek reformja nélkül nem lehet eredményes, tehát az

igazgatásban változások elérésére csak akkor van lehetőség, ha azzal együtt a politika és a kultúra is változik.²³²

„Minden érv a komputerezált közigazgatás mellett és minden racionalizálási kihívás ott veszti el érvényét, ahol már nem bizonyítható az embert segítő funkciója”, írja Alfred Klose.²³³

A területi és regionális fejlődés, fejlesztés vizsgálata nem csak közigazgatási kérdés. Sőt, azt mondhatjuk, hogy elsősorban gazdasági, gazdaságpolitikai vetületei vannak, amelyek természetesen hatással vannak a közigazgatás feladataira és szervezeti rendszerére, működésére is. Megfordítva a kérdést, a gazdaságpolitika az, melynek keretei között helyet kell biztosítani a területi összefüggések számára, és szükség van a szellemi élet regionális szintű központjainak kialakítására is. A gazdaságpolitika akkor jár helyes úton, ha stratégiai tételei között szerepel az országrészek, különböző tájak és vidékek adottságainak jó hasznosítása.²³⁴ A gazdaságpolitika alakítása ugyanakkor az állam feladatai között is megtalálható, ráadásul igen előkelő helyen. Így tehát a közigazgatásnak is feladatokat kell ellátnia a gazdaság fejlesztésével kapcsolatban. A feladat-ellátás pedig akkor megfelelő, ha olyan szervezeti és működési rendszer áll rendelkezésre, mely alkalmas a kijelölt célok teljesítésére.

Már a nyolcvanas évek derekán is megjelent a magyar közgazdasági szakirodalomban, hogy a területi különbségek olyan tények, amelyek nem csak kisebb körzetek tekintetében állnak fenn, hanem megyék vagy országrészek között is számottevőnek minősülnek. A fejlettségbeli különbségek elsődleges okaként Romány már akkor is a népsűrűséget jelölte meg, valamint azt, hogy „a központosítás és a helyi szervekkel való egyeztetés megfelelő rendszere nem alakult ki”, a gazdasági fejlődést pedig a közigazgatási-területi behatárolás sok helyen fékezi.²³⁵ A regionális fejlődést hátrányosan befolyásoló, gátló tényezők sorában említi fentiek mellett az infrastruktúra

²³² Lőrincz, 2005., p. 41.

²³³ Hivatkozva: Pálné Kovács Ilona, *Regionális politika és közigazgatás*, 2. javított kiadás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001., p. 137.

²³⁴ Romány Pál, *Gazdaságpolitika és regionális fejlesztés*, *Közgazdasági Szemle*, XXXI. évf., 1984. 4. sz. (A továbbiakban Romány, 1984.), p. 385.

²³⁵ Romány, 1984., p. 386. és 388.

állapotát, a „gyatra közlekedési és hírközlési feltételeket”.²³⁶ Mint majd látni fogjuk, ez a probléma mind gazdasági, mind pedig közigazgatás-szervezési szempontból a mai napig alapjában véve rányomja bélyegét minden fejlesztési törekvésre.

E fejezetben elsősorban arra koncentrálnunk, hogy megvizsgáljuk, vajon az elmúlt években végbement közigazgatási reformfolyamatokban mennyiben játszott szerepet az infokommunikációs technológia, ezen keresztül pedig az elektronikus közigazgatás kiépítésének igénye és lehetősége. Mindezeket a vizsgálatokat megelőzően azonban azt szükséges tisztáznunk, hogy mit értünk közigazgatási reform alatt. A reform kifejezés általában jelentős változásra, a szervezetre, a működésre vagy a személyzetre vonatkozóan újszerű megoldásokra, megújult szabályozásra utal, amelyek – szakszerűen tervezett szándékaik alapján – meghatározott területeken valamilyen eredményt hoznak, például átláthatóbbá teszik a szervezetet, hatékonyabbá, olcsóbbá a működést illetve felkészültebbé a személyzetet, vagy éppen gyorsabbá a működést. Amennyiben azonban végiggondoljuk az elmúlt néhány esztendőben reformként megnevezett kezdeményezéseket, akkor nem biztos, hogy minden esetben igazolni tudjuk a klasszikus értelemben vett reform-eredményeket. Anélkül, hogy eredeti célunkat megváltoztatnánk, és az elektronikus közigazgatásra vonatkozó elméleti és gyakorlati gondolatmenetünktől eltérnénk, az alábbiakban röviden arra térünk ki, hogy a közigazgatásban utóbb végbement változások milyen jelentőségűek voltak. Tesszük mindezt annak érdekében, hogy megvizsgálhassuk: az infokommunikációs technológiák milyen mértékben képesek segíteni a közigazgatás fejlődését, továbbá az elektronikus közigazgatás bevezetése milyen hatással van a változásokra, és egyáltalán kimutatható-e valamilyen kölcsönhatás a technikai fejlődés és a szolgáltató állam megteremtése között.

A reformértékű változások kritériumaiként Lőrincz Lajos akadémikus a nemzetközi szakirodalom alapján négy alapvető tételt jelöl meg, amelyek a következők:²³⁷

- az alkotmány módosítását igényli,
- globális változást eredményez,
- minden politikai erő által elfogadott koncepció,

²³⁶ Romány, 1984., p. 388.

²³⁷ Lőrincz, 2007., p. 3.

- a gyakorlatban is megvalósítható elméleti koncepció.

Mint látható, ilyen horderejű, és a fenti feltételeknek megfelelő változások igen ritkán valósulnak, valósulhatnak meg. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a közigazgatási reformokra adott körülmények között ne lenne szükség, mint ahogy azt sem, hogy az adminisztráció finomhangolására, egyes területek újraszabályozására, módosítására ne lenne elkerülhető. Az azonban bizonyos, hogy a sokszor talán elhamarkodottan használt „reform” kifejezés napjaink közigazgatásában már nem felel meg a fent említett kritériumoknak. Ezt az állítást nem kívánjuk különösebben igazolni, gondoljunk csak arra, hogy mekkora esélye van ma Magyarországon egy alkotmánymódosításnak.

„Csupán példaképp utalnánk a középkori maradványokat őrző területi tagozódásra, amely útját állja a gazdaságosabb igazgatási rendszer kiépítésének, a lakossággal való kapcsolatok elmélyítésének, ezért a változtatási szándék és próbálkozás ezen a téren legalább másfél évszázados múltra tekint vissza. Az ésszerűsítési, modernizálási, költségcsökkentési, minőségjavító szándékok megvalósítását azonban fékeztek, gátolták a változatlanságban érdekelt erők.”²³⁸

„Naivitás azt hinni, hogy olyan több ezer éves, megcsontosodott, összetett hatalmas társadalmi intézmény, mint a közigazgatás, néhány ember óhajának engedelmeskedve megváltozik.”²³⁹

²³⁸ Lőrincz, 2007., p. 11.

²³⁹ Lőrincz, 2007., p. 13.

8. Az elektronikus közigazgatás fogalma, tartalma

E fejezetben elsődleges célunk az, hogy megkíséreljünk egy olyan tiszta, átlátható fogalmat, pontosabban fogalmi kört teremteni az úgynevezett elektronikus közigazgatás útvesztőiben, amelyek megfelelően alkalmazhatók e terület tudományos vizsgálata során. Tapasztalataink szerint ugyanis a szóban forgó tudományterülettel foglalkozó kutatók és kutatásaik sokszor a következetesség igényét háttérben tartva használnak olyan kifejezéseket, definíciókat, amelyek a klasszikus közigazgatási jog területén a használt formában nem állnák meg feltétel nélkül helyüket. A szakirodalom tanulmányozása során arra a következtetésre juthatunk, hogy a legtöbb fogalom, definíció, illetve más hasonló jellegű meghatározás pusztán a hétköznapi értelemben vett szinonimitásuknál fogva kerülnek alkalmazásra, és az egyes tanulmányokban használatuk jelentőséget leginkább a választékosság biztosítása érdekében kap.

Azt ugyanakkor könnyű belátnunk, és talán különösebb igazolást sem igényel, hogy olyan közigazgatási tárgyú vizsgálatok publikálása esetében, ahol az infokommunikáció nem játszik, ezen keresztül pedig nem kap szerepet, megengedhetetlen lenne bizonyos kifejezések nem kellőképpen átgondolt használata. Vegyünk egy rendkívül egyszerű példát: bárki számára nyilvánvaló, hogy a közigazgatás, mint gyűjtőfogalom két fő igazgatási tevékenységet jelent. Nevezetesen az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. Az államigazgatáson belül a központi szervek – azon belül pedig elsősorban a Kormány – a működés tekintetében meghatározó szerepet tölt be. Egy általános, leíró jellegű tanulmányban kifejezetten szakmaiatlan volna, ennek megfelelően pedig elő sem fordulhat, hogy a kormányzat az önkormányzati igazgatás szinonimájaként kerüljön aposztrofálásra.

Az elektronikus közigazgatás tárgykörében megjelenő tanulmányok azonban gyakorlatilag kivétel nélkül figyelmen kívül hagyják a klasszikus „iskola” követelményeit, és nem tekintik fontosnak ezt a fajta fogalmi következetességet. Ennek persze lehet oka olyan tudományos meggyőződés, hogy egyrészt az infokommunikációs jognak, mint tipikusan interdiszciplináris területnek csupán egy – az egészhez képest

partikuláris, – területe az elektronikus közigazgatás.²⁴⁰ Másfelől ebben a kontextusban a „klasszikus” közigazgatási és közigazgatási jogi fogalmak használata sokkal inkább segítséget jelent a tudományos kutatásban, az egyes kifejezések – egyébként nem megengedhető – teaurusz-szerű használata nem okoz nehézséget sem a problémák feltárásában, megértésében, sem pedig az eredmények közzétételében és továbbadásában. Létezik is olyan tudományos munka, ahol kézzelfogható módon találkozunk ilyen megoldással, éppen az elektronikus közigazgatás fogalmának egyik (megítélésünk szerint legjobb) meghatározásánál.²⁴¹

A probléma másik gyökere, hogy magának az elektronikus közigazgatás fogalmának meghatározására alig találunk kísérletet a magyar jogi szakirodalomban. Ahol mégis fellelhető ilyen irányú kísérlet, ott egyfelől szembekerülünk a fent említett fogalmi keveredésekkel, másrészt maga a fogalomalkotás célja – legalábbis álláspontunk szerint – nem elsősorban tiszta terminológiai katalógus készítése, hanem általános jellegű bemutatása, leginkább talán bevezetése a témakörnek. Mindebből persze az is következik, hogy ezekben az esetekben valójában nem okoz gondot sem a megértés, sem az alkalmazhatóság szempontjából a definíciók kaotikuma, mégis – elsősorban hosszabb távon – szerencsésnek, kívánatosnak, fontosnak tartjuk, hogy a tudományos publicisztika ragaszkodjon ahhoz a bevált gyakorlathoz, mely szerint a magyar közigazgatásban egy jogintézménynek egy elnevezése létezik. Ezáltal elkerülhető lenne – hangsúlyozzuk, elsősorban hosszabb távon – annak veszélye, hogy a fogalmak elmosódása olyan irányba terelje a tudományos kutatást, amely által a tudomány alkalmatlanná válik arra, hogy a gyakorlati alkalmazást segítse. Az új technológiák alkalmazása, és a közigazgatás új követelményeknek való megfeleltetése ugyanis csak akkor lehet hasznos, ha a meglévő jogi szabályozási környezetet az új elemek nem borítják fel gyökerestül, hanem azok adaptálása zökkenőmentesen oldható meg minden tekintetben.

Kísérletünkkel szemben alapvetően két, ellentétesen ható erőt kell megemlítenünk,

²⁴⁰ Balogh Zsolt György, *Az infokommunikációs jogról*, Infokommunikáció és jog, 2. szám, 2004. augusztus, pp. 2-3.

²⁴¹ Dósa Imre – Polyák Gábor, *Informatikai jogi kézikönyv*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003. (A továbbiakban Dósa–Polyák, 2003.), p. 246.

amelyek jelentősen megnehezítik az általunk kitűzött cél elérését. Ezek közül az egyik az infokommunikációs technológiák elnevezésében, és azok közigazgatásban történő alkalmazhatóságában keresendők. Az informatika fejlődése ugyanis sok olyan új elnevezést és fogalmat hoz magával, amelyek nehezen adaptálhatók a jogban, azon belül is egy még specifikusabb világban, a közigazgatási jogban. Nemcsak a technológiai változások mennek végbe rohamosan, hanem a különböző technológiák jogi relevanciái is állandó változásban vannak. A jogi szabályozás – annak sajátosságai miatt – azonban folyamatos és kényszerű lemaradásra van kárhozható, a közigazgatás pedig még ennél is rosszabb helyzetben van. Gondoljunk csak arra, hogy az informatikai fejlődés alapvető mozgatórugója a gazdaság, a versenyszféra, amely elsősorban profitorientált. A technikai fejlődés megjelenése természetesen hatással van a jogalkotásra, hiszen a jogi szabályozás kénytelen követni a gazdasági változások során megváltozott társadalmi viszonyokat. Ez a civiljog esetében már jelenthet némi problémát, a technológia-semleges szabályozás szükségességének felismerése után azonban a legfontosabb akadályok megoldhatóvá váltak, illetve folyamatosan leküzdhetők. A közigazgatás helyzete e tekintetben viszont sajátos. Azt a tételt a magunk részéről ugyan elfogadhatónak tekintjük, hogy a közigazgatás működése is leírható úgy, mint egy vállalat üzemeltetése, s mint ilyen, ugyanazok a problémák és törvényszerűségek jelennek meg, azt azonban sosem szabad és nem is lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a profit-orientált vállalatok működésének a legalapvetőbb ösztönző eleme (a profit) hiányzik a közigazgatás-szervezésből.²⁴² Ezen a területen tehát a jogi szabályozás szükségképpen még inkább lemarad a technológiai fejlődés követésében, ha másért nem is, pusztán azon rendkívül prózai oknál fogva, hogy az új módszerek bevezetése mindenekelőtt költségként jelentkezik, s később sem kézzelfogható profitra kell vagy lehet számolni az előnyök között, hanem csupán hosszú távú költség-megtakarításra, költség-hatékonyságra, illetve anyagilag nem, vagy csak nagyon nehezen mérhető jogszerűsége és társadalmi megelégedésre.

A tiszta terminológia megteremtésének és használatának másik lényeges gátját az idegen nyelvű definíciókban kell keresnünk. Ezen a problémakörön belül is egy további

²⁴² Vagy: gondoljunk arra, hogy – elsősorban – a White Paper on European Governance nyomán az uniós, és a tagállami közigazgatási szervekkel szembeni követelmények (nyitottság, részvétel, hatékonyság és koherencia) közül a nyitottság elvének érvényesülése mit jelentene a magánigazgatásban!

kettősség fedezhető fel a téma szempontjából. Az akadályok egy részét a technológiával kapcsolatos terminológia, másik csoportját a közigazgatásra vonatkozó szakkifejezések képezik. Az informatikai és kommunikációs technológiák elnevezései azért ültethetők át nehezen a magyar jogi nyelvezetbe (például egy jogszabályba), mert az adott technikának, eljárásnak, jelenségnek nincs magyar megfelelője, illetve bizonyos esetekben az idegen nyelvű kifejezés eredeti tartalma is merőben mást jelöl. A legtöbb esetben az informatikában ez nem jelent problémát, mert a bevett gyakorlat azt mutatja, hogy ilyenkor a magyar nyelv átveszi ezeket a kifejezéseket, alkalomadtán akár úgy is, hogy az eredeti nyelv „magyarított” írásmódja is megalkotásra kerül (például: hardware – hardver, software – szoftver), illetve az eredeti kiejtés szintén magyar színt kap. A jogi szabályozás nehéz helyzetben van ugyanakkor, mert a jogalkotási törvény alapján szükségképpen magyar elnevezéssel kell illetni minden olyan technológiát, melyet a jogalkotó szabályozni kíván.²⁴³ Ezt a nehézséget több esetben csak azzal lehet, illetve célszerű áthidalni, hogy a jogszabály az idegen nyelvű elnevezést használja, és azt nem egyszerűen lefordítja, hanem tulajdonképpen a kifejezés magyarázatát adja.²⁴⁴

Sokkal nehezebb helyzetbe kerülünk akkor, amikor azt az eleddig feloldhatatlan problémát kívánjuk megoldani, mely abból ered, hogy a közigazgatással és a közigazgatási joggal kapcsolatos idegen nyelvű definíciókat kívánjuk átültetni magyarra. Sokáig valós konfliktushelyzetbe csak az a kutató került, aki összehasonlító kutatásait kívánta közreadni, vagy idegen nyelven kívánt publikálni. Napjainkra azonban már nem csak az összehasonlító jogi kutatások eredményeit kell feldolgoznunk, hanem meg kell felelnünk az Európai Unió elvárásainak is. Persze nem vonjuk kétségbe azt a tézist, hogy az Unió nem támaszt konkrét jogi követelményeket a tagállami közigazgatással szemben, csupán általános jelleggel fogalmazza meg az átláthatóságot, a megbízhatóságot és a demokratikus működést. A valóság azonban ennél sokkal árnyaltabb, hiszen ha pusztán az elektronikus közigazgatás kérdéskörénél maradunk, azt látjuk, hogy például az állampolgárok és szervezetek számára nyújtandó

²⁴³ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, 18. § (2) bekezdés: „A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.”

²⁴⁴ Lásd például a 18/1998. (VII. 3.) KHVM rendelet, Függelék, 6. fejezet, 4. pontját: „ISDN (Integrated Service Digital Network): korszerű integrált szolgáltatású, digitális elven működő távközlő hálózat” – kérdés persze, hogy meddig tekinthető egy-egy műszaki megoldás „korszerűnek” – nem véletlen, hogy éppen az ISDN példáját választottuk.

szolgáltatások meghatározásával máris találunk konkrétan teljesítendő elvárás-listát, de erről már részletesen szoltunk a korábbiakban.²⁴⁵

8.1. A klasszikus fogalom-alkotás zsákutcája

Annak tényét, hogy a nyelvi értelmezések problematikája igenis létező és valóságos gond, mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az ENSZ is vizsgálat tárgyává tette azt. A vizsgálatot három jelentéstartalomra terjesztették ki, az alábbiak szerint: e-government, e-administration és e-governance.²⁴⁶ A helyzet az, hogy az ENSZ nem kívánt elméleti kategóriákat felállítani, sokkal inkább gyakorlati értelemben kívánta megtölteni a fenti területeket tartalommal. Ezzel kapcsolatban azt valljuk, hogy az a törekvés mindenképpen üdvözlendő, hogy a jogalkalmazók számára gyakorlati értelemmel töltsük meg az elvont kategóriákat, de ez még nem akadályoz meg minket abban, hogy a gyakorlati kérdésekből, eredményekből elméleti, dogmatikai következtetéseket vonjunk le, akár pozitív akár negatív irányban. Nézzük tehát, hogy az Egyesült Nemzetek értelmezésében mi tartozik az e-government kategóriába:

- politikai koordináció, a szolgáltatások online elérésének biztosítása;
- polgárközpontú programok fejlesztése;
- az állampolgári részvétel ösztönzése;
- az online szolgáltatások tökéletesítése, az eredményesség, hatékonyság mérése;
- a portálok, website-ok vizsgálata, értékelése.

Mindezekhez képest az e-administration kategóriába a következők kerültek:

- stratégiai tervezés a szolgáltatások elektronikus elérése érdekében;
- a költséghatékonyság mérése az elektronikus szolgáltatások nyújtása tekintetében;
- humán-erőforrás feladatok ellátása, ezen belül képzés, szakértői állomány növelése.

²⁴⁵ Common List of Basic Public Services, eEurope 2002 Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001. COM (2001) 140 final, Brussels, 13. 3. 2001, Annex, p. 19.

²⁴⁶ United Nations, DPEPA, ASPA „Benchmarking e-government: a global perspective—assessing the UN Member States”, United Nations Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration publication, May 2002, p. 54.

Az e-governance feladatai között az alábbiakat találjuk:

- annak vizsgálata, hogy a technológia milyen hatással van a közigazgatási eljárásokra;
- a közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer átalakítása és az állampolgári részvétel növelése;
- szabályozási keretrendszerek kialakítása, az elektronikus aláírás alkalmazása jogi feltételeinek megteremtése;
- a határokon átvívelő információcsere feltételeinek megteremtése;
- nemzetközi standardok és legjobb gyakorlatok kialakítása, információigazgatás.

Az „e-governance” többet jelent az interneten megjelenő közigazgatási honlapoknál. Fő tárgya az, hogy egyszerűsítse és hatékonyabbá tegye az állami működést mindenki számára, ide értve a közigazgatást, az állampolgárokat és a vállalkozásokat is. Gyakorlatilag azt mondhatjuk, hogy az „e-governance” a „jó kormányzás” megfelelője, melyben számos lehetőség rejlik: gyorsabb hozzáférés az állam által nyújtott szolgáltatásokhoz, az adminisztrációval járó költségek csökkentése, átláthatóbb és követhetőbb költségvetés.²⁴⁷

Az e-government definíciói rendkívül színes képet mutatnak. Találunk olyat, mely úgy határozza meg, mint az információs technológiák alkalmazását az információ szabad áramlására annak érdekében, hogy leküzdhetőek legyenek a papír alapú rendszerek fizikai korlátai. Mások a technológia alkalmazásának lényegét abban látják, hogy az állam által nyújtott szolgáltatások könnyebben elérhetőek legyenek az állampolgárok és a vállalkozások számára. Összességében az mondható, hogy az e-government lényege a hagyományos, papír alapú ügykezelés hátrányainak kiküszöbölése mellett az állam vezetésének hatékonyabbá tételében keresendő, melynek eredményeképpen jelentős fejlődésnek indulhat a gazdaság és megerősödhet a szociális háló.²⁴⁸

Az OECD e-Government Projectje az alábbiak szerint definiálja az e-governmentet: az információs és kommunikációs technológiák valamint részben az internet felhasználása a jobb kormányzás érdekében.²⁴⁹

²⁴⁷ Basu, 2004., pp. 109-110.

²⁴⁸ Basu, 2004., p. 110.

²⁴⁹ OECD, *The E-government imperative*, OECD E-Government Studies, OECD, Paris, 2003., p. 22.

Egyes szerzők az e-government tárgyat két oldalról vizsgálják, és azt mondják, hogy annak lényegét külső és belső oldalról érdemes vizsgálni. A külső szféra feladata, hogy a társadalom szükségleteinek kielégítését minél egyszerűbb kapcsolatteremtési lehetőségek és változatos online szolgáltatások biztosításával segítse. A belső szféra tekintetében pedig a közigazgatás belső működése legyen gyors, átlátható, elszámoltatható és hatékony. Ebben a megközelítésben tehát látható, hogy a külső és belső szféra gyakorlatilag megegyezik a közigazgatás front-office és back-office pilléreivel.²⁵⁰

Mint azt Tapscott helyesen kifejti, az e-government fejlődése bizonyos pontokon hasonlóságot mutat az elektronikus kereskedelem fejlődésével.²⁵¹ Az elektronikus kereskedelem lehetővé tette, hogy a vállalkozások kommunikációjuk során közelebb kerüljenek egymáshoz, és üzleti kapcsolataik ezáltal hatékonyabbá váljanak (B2B).²⁵² Emellett alkalmas volt arra is, hogy a fogyasztók is közelebb kerüljenek a szolgáltatókhoz és a szolgáltatásokhoz, mely által egyes szolgáltatások ára csökkenhetett a minőség emelkedésével egyidejűleg (B2C).²⁵³ Az e-government ehhez hasonlóan alkalmas arra, hogy megteremtse az állam és a polgárok közötti interaktív kommunikáció lehetőségét elektronikus térben (G2C)²⁵⁴, hasonlóan az állam és a vállalkozások közötti kapcsolatteremtés új lehetőségeinek kiaknázásához (G2B)²⁵⁵. Mindezek mellett az állami szervek egymás közötti, állami szférán belüli kommunikációja is megújulhat (G2G)²⁵⁶. Fentiek következtében a közigazgatás működése ügyfélközpontúbbá, átláthatóvá és kevésbé költségessé válik.

²⁵⁰ Basu, 2004., p. 111.

²⁵¹ D. Tapscott, *Blueprint to the Digital Economy*, McGraw-Hill, New York, 1998.

²⁵² Business to Business kapcsolat.

²⁵³ Business to Consumer kapcsolat.

²⁵⁴ Government to Citizen kapcsolat.

²⁵⁵ Government to Business kapcsolat.

²⁵⁶ Government to Government kapcsolat.

8.2. A fogalomalkotás problematikája

A technikai, technológiai fejlődés által megteremtett és kidolgozott lehetőségek új távlatokat nyitottak, és nyitnak mind a mai napig is a társadalmi, a gazdasági, valamint a politikai élet minden területén. E folyamat nyomai a közigazgatásban is szinte kézzel foghatóak. Egyre többször hallhatunk az elektronikus közigazgatásra vonatkozó változatos kifejezéseket, és minden jel arra mutat, hogy szükséges megteremteni, kiépíteni annak feltételeit. De mit is takar valójában az elektronikus közigazgatás kifejezés?

Legáltalánosabb értelemben az elektronikus közigazgatás lényege, hogy alkalmazásra kerüljenek a technikai fejlődés nyomán megjelent információs és kommunikációs technológiák a közigazgatás relációjában is, ez pedig minőségi és szemléletbeli változást jelent ezen a területen, sőt új távlatokat nyit, új jogintézmények kialakítására ad lehetőséget, valamint segíti a meglévő jogintézmények érvényesülésének hatékonyságát.

A közigazgatás jó ideje hasznosítja a technikai vívmányok biztosította előnyöket, gondoljunk csak a különböző nyilvántartások számítógépesítésére, illetve sokoldalú információs rendszerek kialakítására. Egészen az 1990-es évek végéig azonban a technológia-alkalmazás előnyei „csupán” a közigazgatáson belül jelentkeztek, kevésbé voltak hatással az állam és az ügyfelek közötti kapcsolatrendszerre. Napjainkra azonban itt is minőségi változást tapasztalhatunk, hiszen immáron a közigazgatás és az ügyfelek közötti viszony legalapvetőbb szabályait rendező eljárási jogszabályok is lehetővé teszik új információs és kommunikációs csatornák igénybe vételét.

8.3. A közigazgatás fogalma

Tekintettel arra, hogy a különböző társadalmak igényei, szükségletei is különbözőek, nem dolgozható ki univerzálisan alkalmazható, mindenki számára megfelelő e-government modell. Országonként, régióként eltérő kultúrával, alkotmányos

berendezkedéssel, politikai és jogi keretekkel találkozhatunk. Minden államban el kell dönteni tehát azt, hogy az e-government kiépítése során amelyek a legfontosabb prioritások, valamint meg kell vizsgálni, hogy egy adott időpillanatban milyen erőforrások állnak rendelkezésre ehhez.²⁵⁷

Amennyiben meg kívánjuk határozni az elektronikus közigazgatás fogalmát, logikailag és szemantikailag is kézenfekvőnek látszik az a megoldás, melynek során mindenekelőtt a közigazgatás fogalmát tisztázzuk, majd ezt követően megvizsgáljuk, hogy az elektronikus közigazgatás mennyivel több vagy kevesebb ennél, esetleg ugyanarra az eredményre jutunk, és megállapítjuk, hogy az elektronikus kifejezés valóban csak egy jelző, mely a definíció tartalmát érdemben nem érinti.

A közigazgatás fogalmának tisztázásához egy szélső álláspont rögzítéséből indulunk ki. Nevezetesen egy meghatározó jelentőségű német szerző nézeteiből, aki szerint „a közigazgatást nem lehet definiálni, csak leírni”.²⁵⁸ A továbbiakban igyekszünk e nézet cáfolatát adni, és látni fogjuk, hogy a közigazgatás – bár valóban hihetetlenül összetett, több jelentéstartalmat (is) hordozó fogalom – igenis definiálható. Az már más kérdés, hogy igen sokféle definíció született az elmúlt évtizedekben.

A közigazgatás fogalmának meghatározása során sok esetben – nem véletlenül – a hatalommegosztás elvéből indulnak ki a szerzők. E körben azonban olyan sok tudományos munka látott napvilágot, hogy azok számbavétele meghaladná az értekezés kereteit, sőt, önálló értekezés tárgyát képezhetné, mint ahogyan képezte is több esetben napjainkig. Segítséget kell igénybe vennünk tehát ahhoz, hogy megadhassuk a szintézisét ezeknek az irányzatoknak, és az eredményükként létrejött fogalmaknak. Mindebben Berényi Sándor fejtett ki tudományos, összefoglaló jellegű munkásságot, melynek eredményeit az alábbiakban foglaljuk össze.²⁵⁹ Rögzíthetjük, hogy a hatalmi ágakkal összefüggésben több irányzat is megkülönböztethető. A materiális irányzat az állam fő funkcióiból indul ki, és legtöbb követője differenciáltan kezeli ezeket a

²⁵⁷ Basu 2004., p. 114.

²⁵⁸ Forsthoﬀ, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1961., p. 1.

²⁵⁹ Berényi Sándor, Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. pp. 128-131.

funkciókat, így nem szűkíti le a három fő hatalmi ágból fakadó tevékenységre. Az alanyi iskola az állami szervek rendszerét vizsgálja, és az egyes szervtípusokkal kapcsolja össze az állami tevékenységfajtákat. E felfogás azért különösen figyelemreméltó, mert itt figyelembe veszik azt is, hogy a klasszikus hatalmi ágak tevékenysége sem kizárólagos, hanem összetett. A törvényhozó testületben is működik igazgatási tevékenység, egyes helyeken akár igazságszolgáltatási funkcióval is fel van ruházva. Mindezek mellett a közigazgatási szervek is végeznek jogalkotási tevékenységet, de a bíróságok jogfejlesztő tevékenysége sem hagyható figyelmen kívül, mint ahogyan a bírósági szervezet igazgatásának szükségessége sem. A negatív irányzat szerint a közigazgatás pozitív értelemben nem fogható fel. Ennek megfelelően közigazgatásnak tekint mindent, ami nem bírászkodás vagy nem törvényhozás. Napjainkban az összetett irányzat tekinthető dominánsnak, mely figyelembe veszi az állami tevékenységek tartalmát, az ilyen tevékenységet végző szervezeteket, valamint a tagolt állami szervezeti struktúrát. Fontos kiemelnünk, hogy közigazgatás tartalmát illetően meghatározza, hogy az egyfelől közhatalmi igazgatás, mely magában foglalja a jogalkotást és a jogalkalmazást, de egyben közvetlen igazgatás is, tehát közvetlenül szervez folyamatokat, irányít szervezeteket. A közigazgatás cselekvései tekintetében elmondható, hogy a közigazgatás feladatait aktusok útján, valamint tényleges cselekmények útján teljesíti.

Az államigazgatás lényegét Szamel Lajos akadémikus az igazgatás fogalmának talaján állva annak alanyi, tárgyi és tartalmi oldaláról közelítette meg.²⁶⁰ Ennek eredményeképpen rögzíti, hogy az államigazgatás sajátossága, hogy az államon belül a legnagyobb igazgatási szervezet (alany), az államigazgatás tárgya pedig nem más, mint „az egész államilag szervezett társadalom”.²⁶¹ Az igazgatás céljaként az eredményességet jelöli meg, melyhez az igazgatás tartalmán keresztül vezet az út, amelyet összefoglalóan úgy határoz meg, mint „a szervezet folyamatos és zavartalan működése összes feltételeinek biztosítását”.²⁶² Az igazgatás tartalma pedig Szamel szerint nem más, mint az a tevékenység, mellyel a meghatározott célt el kívánjuk érni.

²⁶⁰ Szamel Lajos, Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. (A továbbiakban Szamel Lajos 1963.), pp. 46-81.

²⁶¹ Szamel Lajos, 1963., p. 54.

²⁶² Szamel Lajos, 1963., p. 67.

Ebben több mozzanat szerepel, amelyek a következők: új szervezet létrehozása, tájékozódás és információszerzés (nyilvántartások létrehozása), döntések, amelyek az egész igazgatási folyamaton végigvonulnak, előrelátás (tervezés) és koordináció, azaz az összhang biztosítása.²⁶³ Vizsgálat tárgyává kell tennünk tehát, hogy az elektronikus közigazgatás fogalmának meghatározásába szükséges-e bevonni az alany és a tárgy kérdéseit, valamint azt, hogy az igazgatás tartalmi elemeire ki kell-e terjeszteni a definíciót.

A közigazgatás fogalmának meghatározása során érdemes a közigazgatás lényegére, esszenciájára is odafigyelni. Torma András megítélése szerint a közigazgatás lényege modern értelemben „az állam által meghatározott közfeladatoknak sajátos szervezetek útján, hivatásos apparátussal történő ellátása, jogszabályban előírt keretek között”.²⁶⁴ Eszerint a modern közigazgatás három olyan pilléren nyugszik, amelyek egymástól el nem választhatók. A szervezeteken, a személyzetten és a működésen. A közigazgatás modernizálása során tehát a fenti három alapvető építőelemet mindig figyelembe kell venni. Célszerűnek látszik tehát az elektronikus közigazgatás fogalmának meghatározására tett kísérletünk során a közigazgatás lényegének e hármására is tekintettel lenni, és megvizsgálni, hogy az infokommunikációs technológia közigazgatásra gyakorolt hatása a fentiek közül amelyekkel áll kapcsolatban.

Létezik olyan nézőpont is, amely a közigazgatás lényegét a személyi állomány oldaláról közelíti meg, és azt mondja, hogy „a közigazgatás mindenekelőtt meghatározott számú köztisztviselő tevékenysége olyan szervezetekben, amelyek az államot, a közösséget, a közakaratot jelenítik meg”.²⁶⁵ Kézenfekvő tehát, hogy az elektronikus közigazgatás fogalmát a személyi állománnyal összefüggésben is vizsgáljunk szükséges.

Mi a közigazgatás? – veti fel a kérdést Dwight Waldo, hasonló című tanulmányában.²⁶⁶ A szerző két „tipikus” definíciót ismertet, mielőtt a közigazgatás fogalmának

²⁶³ Szamel Lajos, 1963., pp. 74-79.

²⁶⁴ Torma, 2008. I., p. 467.

²⁶⁵ Lőrincz Lajos, *A közigazgatás létszámáról*, A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Unió Kiadó, Budapest, 1996., p. 205.

²⁶⁶ Dwight Waldo, *Mi a közigazgatás?*, Közigazgatás (szerk.: Richard J. Stillman), Osiris-Századvég, Budapest, 1994. (A továbbiakban Waldo, 1994.), pp. 16-28.

meghatározását részletesen kifejtené. Az egyik: „a közigazgatás emberek és eszközök szervezése és irányítása kormányzati célok elérése érdekében”.²⁶⁷ A másik: „a közigazgatás az irányítás tudományának és mesterségének alkalmazása az államügyekre”.²⁶⁸ Álláspontja szerint azonban ezek a közhasználatban álló meghatározások nem alkalmasak arra, hogy valóban megértsük, mi is a közigazgatás valójában. A közigazgatás kifejezést – mint írja – kétféle értelemben használják, egyfelől egyfajta tudományág, illetve kutatási területként, másfelől egy folyamat, illetve tevékenység meghatározására. Mindebből arra következtetünk, hogy az elektronikus közigazgatás tekintetében is célszerű egy ilyen kettős mércét felállítani, és a definíció meghatározásakor világosan el kell határolni a közigazgatás elméletét, és magát a tevékenységet.

8.4. Az elektronikus közigazgatás fogalma

„Az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) kifejezés mára mind a köznyelvben, mind az állami zsargonban egy univerzális jövőkép-javító tényezővé nőtte ki magát. Hatóköre túlterjed a szorosán vett államigazgatáson, központi kormányzati igazgatáson, átfogja a teljes közigazgatást, és az azon kívül eső közösségi szolgáltatásokat is.”²⁶⁹ Tulajdonképpen ez a meghatározás, bár kifejezetten szakmainak kellene lennie, hiszen az állami irányítás egyik jogi eszközében jelent meg, nem tekinthető pontosnak. Fogalommal kevésbé, sokkal inkább gyakorlati értelmezést segítő meghatározással találkozunk. Az alapos elemzés próbáját azonban nem állja ki e tézis, hiszen elegendő csak az államigazgatás és a központi kormányzati igazgatás között feszülő, mondatbeli értelmi ellentétre rámutatnunk, amelyek értelemszerűen a közigazgatás részének tekinthetők. A Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) igazságszolgáltatásban is megjelenő célkitűzései pedig aligha érthetők „bele” a közösségi szolgáltatások kifejezés értelmébe.

²⁶⁷ Waldo, 1994., p. 16.

²⁶⁸ Waldo, 1994., p. 17.

²⁶⁹ 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról, valamint a 2. számú melléklet, 2.1. pont

Elektronikus közigazgatás: „Az elektronikus kormányzás legszélesebb értelemben a digitális információs és kommunikációs technológiák alkalmazását jelenti a kormányzat és a társadalom közötti kapcsolatrendszerben. Az elektronikus kormányzat megvalósítása az igazgatás minden szintjét érintő olyan modernizációs folyamat, amelyben a technológiai fejlődésre alapozva végső soron a kapcsolatrendszerek minőségi átalakulása megy végbe.”²⁷⁰ E fogalmi meghatározás tekintetében azt a pontot tartjuk gyengébbnek, mely alapján a definícióban összemosisdik a közigazgatás és a kormányzat fogalma. Az előző meghatározással szemben azonban a nem szinonim jelentéstartalmak összemosisásától eltekintve kiválóan használható a gyakorlat és az elmélet számára is. A hangsúly – megítélésünk szerint – az igazgatási folyamat minden szintjén, ezen belül is az igazgatáson van. Az elektronikus közigazgatás fogalmát kiterjesztő módon értelmezve, az új típusú elvárások tükrében be kell látnunk, hogy a jövőben nem határolhatók már el olyan tisztán egymástól az igazgatási és a közigazgatási folyamatok, mint korábban. Az általunk megfogalmazott kritikának is élet vehetjük akkor, ha nem kizárólag államtudományi, hanem szociológiai mikroszkóp alatt vizsgáljuk a definíciót. A legtöbb ember számára ugyanis – mint azt Lőrincz Lajos akadémikus írja helyesen – a közigazgatás „maga az állam vagy a kiváltképpen állam”.²⁷¹ Ebben a milióban pedig nyilván nem okoz gondot a közigazgatás kormányzattal való azonosítása.

A fogalom legegyszerűbb meghatározása így szól: „az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök állami szervek által történő felhasználása”.²⁷² Ha az egyszerűséget tartalmi, és nem csak formai egyszerűségként kezeljük, akkor valóban egyet kell értenünk e definíció publikálójával. Ebben a formában ugyanis a fenti mondat sem tudományos, sem pedig gyakorlati leírás céljára nem alkalmas. Kezdjük mindenekelőtt azzal, hogy ha az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök (ha egyáltalán érdemes ilyen markáns különbséget tenni, és külön-külön feltüntetni ezeket ebben a vizsgálati környezetben) használatára csupán a szervezetek oldaláról kerülne sor, akkor igen nehezen lenne megoldható teljes

²⁷⁰ Dósa–Polyák, 2003., p. 246.

²⁷¹ Lőrincz, 2005., p. 13.

²⁷² Verebics János, *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás* in: Infokommunikáció és Jog, 1. szám, 2004. június, p. 5.

mértékben kétirányú kommunikáció az állampolgárok és a közigazgatási szervek között. A következő probléma a kérdéses szervek csoportjának meghatározása. Ha elektronikus közigazgatásról beszélünk, akkor nyilván nem az állami szervekkel foglalkozunk, hanem az államszervek egy elkülönült alrendszerével, a közigazgatási szervekkel. A fogalom célja tehát feltehetően az lehetett, hogy a közigazgatási szervek által történő felhasználásról beszéljen, semmint az állami szervekéről. Ez a tévedés ugyanakkor alkalmas arra, hogy segítségével javítsunk a MITS definíciójának hiányosságán, és azt mondjuk, hogy nyilván az ott írt szervezetek, szervezet-rendszerek a maguk összevisszaságában szinte kivétel nélkül az államszervek részét képezik (jogalkotás, igazságszolgáltatás és végrehajtás). Ezáltal tehát az elektronikus közigazgatás szervi hatályának lehatárolása megtörténhet, és nyugodt szívvel kijelenthetjük, hogy az nem más mint az államszervek egésze.

Ebben az esetben azonban érdemes elgondolkodnunk azon, hogy szakítsunk-e az angolszász elnevezéssel és az annak használatával járó problémával, és ne használjuk-e inkább az elektronikus állam kifejezést, vagy az e-állam-igazgatás kifejezést, ahol az állam és az igazgatás szó közé írt kötőjel jelentősége éppen az, hogy megakadályozza, hogy ezt a fogalmi környezetet a hagyományos államigazgatással azonosítsuk, hiszen ez utóbbi tárgyköre nyilván szűkebb. Ez az elnevezés alkalmas arra, hogy egyfelől érzékeltsük: az állami élet minden területén szóba kerülhet az infokommunikációs eszközök (és technológiák) alkalmazása, de a közigazgatás-tudomány által kidolgozott fogalmakat sem erőszakoljuk meg. Másfelől – különös tekintettel a köz- és a magánszféra helyenkénti, a közigazgatásban napjainkban egyre erősebb összemosódására – az igazgatás fogalma is a maga egészében kaphat szerepet az elnevezésben. Érzékeltetve ezzel, hogy nyilvánvalóan ne csak a közszféra kamatoztathatja az igazgatási munka automatizálódásából fakadó előnyöket, hiszen – mint ismeretes – az alapvető igazgatási törvényszerűségek a magánszférában kerültek felismerésre, és onnan kerülnek át folyamatosan (napjainkban is) a közigazgatásba.

Egy ilyen új elnevezés bevezetése a közgondolkodásba, valamint a közhasználatba több okból sem lenne szerencsés, akármennyire árnyalt lenne is. Egyfelől könnyű belátni, hogy a jelenleg használt elnevezésekkel szemben igen nehézkes, nehezen használható.

Másfelől a korábbi – jelenleg használt – elnevezések olyannyira benne vannak a gyakorlati használatban, hogy lehetetlen volna azok felváltására törekedni. Amennyiben azonban valós, következetes tartalmi értelmezést adunk a jelenleg használt, elektronikus közigazgatás megjelölésére vonatkozó kifejezésnek, úgy könnyebben elérhetjük célunkat. Nevezetesen azt, hogy a tudományos – és ezáltal a gyakorlati – gondolkodás átláthatóbbá és következetesebbé váljon.

Nem szükséges tehát elhagynunk a korábban használt e-közigazgatás és e-kormányzat kifejezések használatát. A közigazgatás (államigazgatás és önkormányzati igazgatás) tekintetében nyilván a legszélesebb területen, ezáltal pedig a legtöbbször használt fogalomról beszélünk. Az e-kormányzat kifejezés pedig kiválóan alkalmas arra, hogy leírjuk vele a közigazgatás csúcsszerve által tett közvetlen erőfeszítéseket az elektronikus közigazgatás kiépítése irányába. A kapcsolódó – dogmatikailag nehezen lehatárolható – területek is lefedhetők az e-kormányzat kifejezéssel, hiszen az igazságszolgáltatás sem nélkülözi az igazgatást, mindezek mellett az államszervek taborát erősíti, mégsem beszélhetünk sem közigazgatásról sem pedig kormányzatról. Az előzőekből eredően az olyan mostoha terület, mint például a cégbíróságok eljárásának elektronikussá tétele is értelemszerűen megszűnik gazdátlaná válni.

Arra az eredményre juthatunk tehát, hogy tudományos mélységű vizsgálat alá vetve a közigazgatásra és az elektronikus közigazgatásra, továbbá a kormányzatra és az elektronikus kormányzatra vonatkozó nézeteket, az egyes kifejezések, szókapcsolatok tudományos értelemben jelentésváltozáson mennek át. Mindaddig, amíg a „klasszikus” értelemben vett közigazgatást vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy annak (mint gyűjtőfogalomnak) részét képezi az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatáson belül pedig a kormányzat, mint egy konkrét szervhez (a Kormányhoz) kapcsolódó tevékenység, további alrendszerként képez.

Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzat tárgykörét vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy elsősorban az angolszász elnevezések változása, és azok szükségszerű átvétele következtében a közigazgatás ebben a kontextusban más értelmet kap. Sőt, a rész és az egész relációja felcserélődik a kormányzás és a

közigazgatás között. Amikor elektronikus közigazgatást említünk, akkor „csak” a klasszikus értelemben vett közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatásról tudunk beszélni. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nem csak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, de egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.

Záró gondolatok

A dolgozat szerkesztése során azt a megoldást választottuk, hogy felülről lefelé, a tágabb témaköröktől a szűkebbekig mutatjuk be az elektronikus közigazgatás jelentőségét és tartalmát. Ennek során először az információs társadalommal kapcsolatos, közigazgatási vonatkozású kérdéseket tisztáztuk. Ezt követően az Európai Unió vonatkozó dokumentumait vettük számba, hiszen Magyarország szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy megismerjük, milyen uniós szintű kihívásokkal állunk szemben, illetve tudjuk, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelnünk.

Természetesen nem mehettünk tovább a vizsgálatok végzésében anélkül, hogy az Európai Unió tagállamaiban végbement, elektronikus közigazgatással kapcsolatos változásokat meg ne vizsgáltuk volna. A munka során kezdetben azt vártuk ettől a vizsgálattól, hogy összehasonlítási alapot fog adni legalább ahhoz, hogy a magyar helyzetet elemezzük, és megállapíthassuk, hogy a közigazgatás elektronizációja jelenleg milyen állapotban van hazánkban. Ennél azonban sokkal többet mutattak meg magukból az egyes tagállamok. Két olyan fontos tényezőre is fény derült, amelyekre a munka kezdetén nem is számítottunk.

Az egyik felismerés az volt, hogy az elektronikus közigazgatás kiépítése során két meghatározó modell köré szervezték az egyes államok koncepcióikat. Az egyikben elsősorban az állam és a társadalom közötti híd megépítése került előtérbe annak érdekében, hogy később ezen keresztül minél több szolgáltatás váljon elérhetővé elektronikus úton. A másikban a fő cél a szolgáltatások körének minél színesebbé, tartalmasabbá tétele volt, az igénybe vett csatornától függetlenül. Egységes, tipikusan az elektronikus személyazonosítás lehetőségének megteremtésével egybekötött kommunikációs csatorna feltételrendszerének kiépítése ez utóbbi államokban csak ezután következett.

A másik felismerés ennél sokkal jelentősebb. Ez pedig nem más, mint az, hogy kivétel nélkül minden egyes államban ugyanazok az elvárások kerültek megfogalmazásra az elektronikus közigazgatással összefüggésben. Nevezetesen, hogy a közigazgatás

szervezeti rendszere és működése váljon átláthatóbbá, az eljárások legyenek egyszerűbbek, áttekinthetőbbek az ügyfelek számára, a szolgáltatások legyenek tartalmasabbak és sokszínűbbek, a közigazgatás működése legyen olcsóbb és hatékonyabb. Azaz, olyan szolgáltató jellegű közigazgatás kerüljön megvalósításra, amelynek középpontjában a polgárok, szervezetek, és egyáltalán a szolgáltatásokat igénybe vevők állnak, tehát ne az állampolgár legyen a közigazgatásért, hanem fordítva, a közigazgatás az állampolgárért.

Ezt követően értelemszerűen részletesen meg kellett vizsgálnunk ezt a kérdéskört, tehát azt, hogy valójában milyen koncepciók húzódnak a közigazgatással szemben támasztott elvárások mögött. Ebben a körben kiindulópontként a hagyományos értelemben vett közigazgatás fogalmi köréből indultunk ki, és megvizsgáltuk, hogy miként változtak a közigazgatással szemben támasztott követelmények a 20. század során. Vizsgáltuk a közérdek és a közigazgatás, valamint az állampolgárok egymáshoz való viszonyát. Mindezen elemzések eredményeként tudtunk tovább haladni annak irányába, hogy meghatározzuk az elektronikus közigazgatás tartalmát, elméleti síkon is megalapozva ezzel az elektronikus közigazgatás mibenlétét.

Többször kritikai hangvételben rögzítettük azt is, hogy az elektronikus közigazgatással kapcsolatos stratégia-alkotás és jogi szabályozás nélkülözi az átgondolt fogalmak használatát. Be kell látnunk azonban, hogy a jogalkotó kényszerpályán mozog e tekintetben, azaz nem tehet mást. A technológiai fejlődés üteme nem teszi lehetővé azt – a társadalmi elvárások mellett –, hogy bevárja az elmélet nyilván lassabb reakcióit. Egészen egyszerűen kénytelen reagálni a változó világ új helyzeteire, követelményeire. Különösen olyan területen igaz ez, ahol a fejlődés olyan mértékű, mint az infokommunikációs technológiák területén. Ha megvizsgáljuk a közigazgatás kialakulásának és a közigazgatás-tudomány kialakulásának egymáshoz való viszonyát az időben, akkor ott sem tapasztalunk mást. Közigazgatásról már az ókori államok kapcsán is beszélhetünk, a közigazgatás egyes funkciói, feladatai, már akkor kialakultak. Közigazgatás-tudományról viszont csak a 19. század második felétől, tehát azután beszélhetünk, hogy a közigazgatásra vonatkozó szabályok tömege elért egy

kritikus szintet. Azt a szintet, amikor a további társadalmi és jogfejlődés már nem nélkülözhetné a dogmatikai alapokat.

Ahhoz sem fér kétség – és a dolgozatban erre is rávilágítottunk –, hogy az infokommunikációs technológiák megjelenése szétfeszítette a hagyományos társadalmi, gazdasági szabályokat, konvenciókat. Felgyorsult világunkban a tudományos gondolkodásnak is gyorsabban kell reagálnia az egyes változásokra. Ezért van az, hogy míg a közigazgatás megjelenése és a közigazgatás-tudomány kialakulásának kezdetei között évezredek szakadék tátong, addig az infokommunikációs technológiák elterjedése és jogi szabályozása, valamint az erre vonatkozó tudományos gondolkodás között alig mérhető a különbség.

Az elektronikus közigazgatás kapcsán úgy ítéljük meg, hogy az annak kiépítése iránti igény megjelenése és kezdeti szabályozása, illetve egyes alkalmazási területeinek bevezetése után elérkezett az idő, hogy elméleti, tudományos vizsgálat tárgyává tegyük ezt a kérdéskört, és tudományos igénnyel határozzuk meg az elektronikus közigazgatás tartalmát. Azt a kritikát továbbra is fenntartjuk, hogy az elektronikus közigazgatás magyarországi továbbfejlesztése során sem a gyakorlat, sem pedig az elmélet nem nélkülözheti olyan átfogó vizsgálat elvégzését, amely feltérképezné a teljes magyar közigazgatás vertikumát annak érdekében, hogy az elektronikus utak végigvitele mindig zökkenőmentes legyen.

Mi a jövője az elektronikus közigazgatás magyar szabályozásának? Miután több kritika érte a Ket. ide vonatkozó rendelkezéseit, két irányban indult el a jogalkotó. Egyfelől folyamatban van a Ket. módosítása, jelenleg az Országgyűlés részletes vitájára vár az elektronikus közszolgáltatásokat szabályozó törvényjavaslat.

Mint a javaslat általános indoklásából kiderül, az elektronikus közszolgáltatások törvényi szintű szabályozásra két fontos okból is szükség van.²⁷³ Egyrészt a Ket. csak a legalapvetőbb, keretszabályokat rögzíti az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban, amely szabályok további részletezése szükséges. Igaz ugyan, hogy a Ket.

²⁷³ Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény indoklása, Általános indoklás, p. 19., <http://www.parlament.hu/irom38/06767/06767.pdf> (2008. november 26.)

felhatalmazása alapján korábban is születtek már részletszabályok az elektronikus ügyintézés vonatkozásában, de úgy tűnik, hogy a jogalkotó nem látta elegendőnek e szabályok rendeleti szintű megfogalmazását.²⁷⁴ A szabályozás indoka másrészt az, hogy a Kormány szerint a Ket-ben megjelenő elektronikus ügyintézési szabályoknál az „elektronikus kormányzás” többet jelent, mert „az elektronikus kormányzás fogalma ennél lényegesen szélesebb körű szolgáltatásokat fed le: pl. a hatósági ügyintézés körébe nem tartozó elektronikus ügyintézés támogatása, tájékoztató szolgáltatások stb.”²⁷⁵

Továbbra sem értünk egyet azzal a jogalkotói gondolkodásmóddal, amely az elektronikus közigazgatás tartalmának (értsd: „elektronikus kormányzás”) az elektronikus ügyintézésen túl a hatósági ügyintézésbe nem tartozó ügyintézés és a tájékoztató szolgáltatásokat tekinti. Természetesen világos, hogy a jogszabály, pontosabban annak indokolása példálózó jelleggel sorol fel, de ha ezeket a témaköröket emelték ki, akkor nyilván ezeket tekintik a legfontosabbnak.

A másik kérdés a Ket. és e jogszabály koncepcionális viszonyának vizsgálata. A Ket-et igen sok kritika érte amiatt, hogy az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos fejezet egyáltalán megjelent benne. Amennyiben a jogalkotó – immáron – önálló jogszabályt szentel az elektronikus közszolgáltatásoknak, ráadásul – a Ket-hez hasonlóan – törvényi szinten, akkor érdemes elgondolkodni a párhuzamos szabályozás szükségességén. A jogrendszer átláthatóságának követelményével ugyanis teljesen ellentétes az a megoldás, hogy ugyanazon gyűjtőfogalomba tartozó társadalmi viszonyok különböző, de azonos szintű jogszabályokban (esetünkben törvényekben) jelenjenek meg, bármi is legyen a csoportosítás, illetve szétválasztás alapja. Tartunk attól, hogy a törvény így az egyik legfontosabb célkitűzését nem fogja elérni. Nevezetesen azt, hogy a közszolgáltatások kialakításának feltételrendszerét egy egységes, átfogó, a jelenleg

²⁷⁴ Lásd az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendeletet, az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendeletet, valamint a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendeletet.

²⁷⁵ Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény indokolása, i.m. p. 19.

fennálló irányítási és koordinációs hatásköri átfedéseket felszámoló elektronikus közszolgáltatási törvény formájában rendezze.

A törvényjavaslat kiváló példa arra a problémára, amelyet az értekezés alapkérdéseként jelöltünk meg. A jogalkotó sok esetben – még mindig – olyan fogalmakkal operál, amelyek tartalmát nem ismerjük pontosan. Az elektronikus közszolgáltatások esetében is szinonim fogalomként kerül elő az „elektronikus kormányzás”, az „elektronikus közigazgatás” és az „e-közigazgatás”, de fogalom-meghatározást egyik esetben sem találunk. A definíció tartalmára csak következtetni tudunk a fentebb már említett példálózó jellegű felsorolásból.

A szabályozásra vonatkozó igénnyel azonban a legmesszebbmenőig egyetértünk. Az elektronikus közszolgáltatások szabályozása ugyanis szemléletváltást is jelent, mely a közgondolkodás átalakítását is magában hordozza. A jövőben a hangsúly az ember és családja, üzleti vállalkozása, civil szerveződése támogatásának irányába, mindennapi igényei személyre szabott kiszolgáltatására, az ügyek intézéséhez szükséges információk teljes körű biztosítására kell, hogy áttevődjenek. Ha visszagondolunk a dolgozat nemzetközi megoldásokra vonatkozó vizsgálataira, akkor azt látjuk, hogy ugyanezek a célok fogalmazódtak meg Európában gyakorlatilag minden szinten.

A Ket. módosításáról szóló javaslat indokolásban megjelenő célja, hogy egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tegye a közigazgatási eljárást.²⁷⁶ E cél érdekében a javaslat – több lépcsőben – jelentősen csökkenteni kívánja az eljárási határidőket, ezzel együtt az ügyfelek terheit és kötelezettségeit, a jelenleginél szélesebb körben kívánja lehetővé tenni az egyablakos ügyintézését, és bizonyos körben kötelezően is alkalmazni rendeli az elektronikus kapcsolattartást.

Fentiek mellett a javaslat szerint a közigazgatás áttérne a határidők munkanapban való számítására. A jogalkotó szerint ez elősegítené az ügyintézés hatékonyságának javulását az egyenletes ügyeloszlás biztosításával. A tervezet előzetes véleményezése során többekben felmerült a kérdés, hogy vajon mi indokolja a határidők ilyen drasztikus

²⁷⁶ Törvényjavaslat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, Általános indokolás, p. 69.

csökkentését. Erre a kérdésre azt a választ kaphatta az érdeklődő – bár ez az indokolásban így nem jelenik meg –, hogy napjainkra a közigazgatási szerveken belüli, és a közigazgatási szervek között kommunikáció alapvetően elektronikus úton zajlik, így az akta útja lerövidül a hivatalokon belül és azok között. Felesleges tehát fenntartani a 30 napos általános eljárási határidő intézményét. Nos, megítélésünk szerint két problémát nem vizsgált a jogalkotó ebben a körben. Egyfelől azt, hogy a tényállás megállapításához, a döntések meghozatalához, azok szabatos megfogalmazásához akkor is időre van szükség, ha minden dokumentum elektronikusan rendelkezésre áll. A másik, hogy hiába a számítógépes hálózatok nyújtotta előnyök, ha ezek nem társulnak olyan rendszerekkel, amelyek biztosítják a hiteles, biztonságos és letagadhatatlan kommunikációt akár hivatalon belül, vagy azok között. Az sem került feltérképezésre, hogy amelyek azok az ügyek, ahol egyáltalán szükség van más hatóságok megkeresésére a döntéshozatalhoz, vagy amelyek azok, ahol biztosan teljesen elektronikus ügymenet alakítható ki. Íme ismét egy adalék arra, hogy újfent célszerű lenne elkészíteni a magyar közigazgatás tükrét.

A javaslat a fentiek mellett koncepcionálisan változtatni kíván a Ket. szabályain az elektronikus kapcsolattartás tekintetében. A jogalkotó is elismeri ugyanis, hogy az elektronikus ügyintézés szabályozása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert – mint írja – „Az elmúlt évek tapasztalatai egyértelműen azt tükrözik, hogy a Ket-nek az elektronikus eljárást lehetővé tévő rendelkezése – néhány kivételtől eltekintve – nem valósult meg a gyakorlatban.”²⁷⁷ Ez a jogalkotó szerint két okra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy az ágazati jogszabályok számos esetben éltek a Ket. által biztosított azon lehetőséggel, hogy az elektronikus eljárás lehetősége kizárható. Másrészt a technikai feltételek még több hivatal esetén nem adták az elektronikus eljáráshoz. Meglátásunk szerint, ha ez problémát jelent, akkor veszélyes dolog ugyanabban a törvényjavaslatban eljárási határidő-csökkentésről beszélni.

Örvendetes módosító javaslat azonban az, hogy a Ket. ezen túl egyértelműen a hatóság és az ügyfél közötti elektronikus kommunikáció általánossá válása mellett foglalna állást. A kapcsolattartásnak két fő formája lenne: az írásbeli és a szóbeli. Így

²⁷⁷ Törvényjavaslat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, Általános indokolás, p. 74.

gyakorlatilag az elektronikus eszközök alkalmazása szinte kivétel nélkül az írásbeli kapcsolattartás körében kerülne szabályozásra. A telefonos kapcsolattartás lehetőségét a jogszabály-módosítás nem preferálja, tekintettel az azzal kapcsolatos bizonyítási nehézségekre. Ezzel azonban nem értünk egyet, hiszen ha a gazdaság megoldotta ezt a problémát (lásd például a telefonos bankolást, szerződéskötési, módosítási lehetőségeket egyes szolgáltatóknál), akkor a közigazgatásnak is kellőképpen kell reagálnia ezekre a kérdésekre.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a magyar jogalkotás továbbra is nélkülözi az átgondolt elektronikus közigazgatás-fejlesztés koncepcióját. Célszerű volna egy kicsit visszatérni az „alapokhoz”, és a közigazgatás hagyományos dimenzióiban rendet tenni, mielőtt továbblépünk, és az amúgy sem fényes karriert befutott elektronikus közigazgatásunkat tovább „fejlesztjük”. A jogalkotó világosan felismerte, hogy a közigazgatás elektronizálása komoly kölcsönhatásban van a közigazgatás hagyományos szabályaival, de úgy tűnik, hogy egyelőre nem olyan lépések megtételére kerül sor, amelyek szimbiózist teremtenének a két rész között, és egy egészet alkotnának ezáltal.

Az értekezésben megjelenő, elsősorban elméleti elemekkel nem az az elsődleges célunk, hogy mindenáron kritikával illessük a magyar szabályozást. Éppen ellenkezőleg. Azért kívánunk tudományos megalapozást elsőként újtára indítani, hogy a jogalkotásban és a jogalkalmazásban is olyan szempontokat tudjunk figyelembe venni a jövőben, amelyek segítik a jogalkotási koncepciók és jogkövetési módszerek átgondolt és következetes kidolgozását. Biztosak vagyunk abban, hogy az elektronikus közigazgatásra vonatkozó elméleti ismeretek rendszerezése segíthet abban, hogy Magyarország olyan utat válasszon az információs társadalom kiépítése felé vezető úton, amelyben megbízható, átlátható, demokratikus, olcsó, hatékony, ügyfélközpontú közigazgatás működik.

Kiindulópontunk, kezdeti célkitűzésünk az volt, hogy megkíséreljük meghatározni az elektronikus közigazgatás fogalmát, ezen keresztül pedig annak tartalmára nézve is adjunk elméleti támpontot. Vizsgálataink eredményeként azt rögzíthetjük, hogy eljutottunk az elektronikus közigazgatás, vagy ha úgy jobban tetszik, az e-government tartalmának meghatározásáig. Megkíséreltük a fogalom- és tartalom-meghatározást

hagyományos módszerekkel elvégezni, olyanokkal, amelyek alkalmasak voltak a közigazgatás-tudomány számára a közigazgatás elméleti leírására. Ez a kísérletünk azonban kudarcba fulladt, mert az infokommunikációs technológiák megjelenése, és jogrendszerbe való beépülése olyan változásokat eredményeztek, amelyek kizárják a klasszikus közigazgatás-tudományi modellek alkalmazását. A jog minden szeletében jelentős változások tapasztalhatók, újdonságok kerülnek elő, új jogintézmények jelennek meg. A közigazgatásban ez a változás még markánsabb. Az elektronikus közigazgatás területén ugyanis az újszerű jogi szabályozás mellett új tartalmakat kapnak a régi fogalmak, a jelentéstartalmak módosulnak. A feladatok inkább szolgáltatássá válnak, a kógens szabályok megengedőbbek lesznek, és egyáltalán, közigazgatás sem rajzolható olyan pontosan körül az elektronikus térben, mint a hagyományos értelemben. Bizonyára nem mindenki örül ezeknek a változásoknak, hiszen ilyen esetekben nagyobb a veszélye a kiszámíthatatlanságnak, következetlenségnek. Ezért van szükség arra, hogy minél többen tegyünk hozzá a magunkét az elektronikus közigazgatás elméletéhez, segítve ezzel a jogalkotót, a jogalkalmazókat és a jogkereső közönséget egyaránt.

Tartalmi összefoglaló

Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései

Az utóbbi évek során sokat hallottunk, hallhattunk az elektronikus közigazgatásról, de vajon mit is jelent pontosan ez a kifejezés, létezik-e általánosan elfogadott definíció a tartalmára nézve? Egyáltalán, szükség van-e az elektronikus közigazgatás témakörében a fogalmi, tartalmi alapvetésekre? A fenti kérdésekre röviden az a válasz adható, hogy átlátható fogalmi alapvetés mindeztáig nem történt a témakörben. Ennek számos hátránya említhető, legalábbis ami a magyar közigazgatás „fejlődését” illeti. Ha csak a jogalkotásban megjelenő fogalmi összeütközésekre, pontatlanságokra, és az ebből fakadó jogértelmezési, jogalkalmazási nehézségekre utalunk, máris világossá válhat, hogy mi lehet az egyik oka annak, hogy a magyar közigazgatás nem jár élen a modern technológiák alkalmazása tekintetében. A második kérdésfelvetésre tehát a válasz a magunk részéről az, hogy igenis szükség lenne olyan elméleti jellegű munkákra, melyek kijelölik az elektronikus közigazgatás tartalmi kereteit annak érdekében, hogy a további jogalkotás, jogalkalmazás és jövőépítés eredményes lehessen.

Alapvető célunk tehát az, hogy a dolgozatban meghatározzuk az elektronikus közigazgatás tartalmi elemeit. A munka során – tekintettel a téma összetett jellegére – többféle kutatási módszer alkalmazására került sor. Mindenekelőtt az összehasonlító módszert szeretnénk kiemelni, hiszen a témakör szempontjából különös jelentősége van – elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt – a külföldi, modellszerű megoldások vizsgálatának, a legjobb gyakorlatok elemzésének és átvételének. Mindezek mellett fontos volt olyan tudományos elemzéseket is végezni, amelyek lehetővé tették a hagyományos, klasszikus közigazgatásra vonatkozó elméletek vizsgálatát. Ugyanezzel a módszerrel kellett megvizsgálni azt, hogy az utóbbi évtizedekben milyen változásokon ment keresztül a közigazgatás, és milyen változások történtek az állam és a polgárok közötti kapcsolatrendszerben.

Az értekezés elkészítéséhez szükséges összehasonlító vizsgálatok elvégzése során két olyan fontos tényezőre is fény derült, amelyekre a munka kezdetén nem is számítottunk. Az egyik felismerés az volt, hogy az elektronikus közigazgatás kiépítése során két

meghatározó modell köré szervezték az egyes államok koncepcióikat. Az egyikben elsősorban az állam és a társadalom közötti híd megépítése került előtérbe annak érdekében, hogy később ezen keresztül minél több szolgáltatás váljon elérhetővé elektronikus úton. A másikban a fő cél a szolgáltatások körének minél színesebbé, tartalmasabbá tétele volt, az igénybe vett csatornától függetlenül. Egységes, tipikusan az elektronikus személyazonosítás lehetőségének megteremtésével egybekötött kommunikációs csatorna feltételrendszerének kiépítése ez utóbbi államokban csak ezután következett.

A másik felismerés ennél sokkal jelentősebb. Ez pedig nem más, mint az, hogy kivétel nélkül minden egyes államban ugyanazok az elvárások kerültek megfogalmazásra az elektronikus közigazgatással összefüggésben. Nevezetesen, hogy a közigazgatás szervezeti rendszere és működése váljon átláthatóbbá, az eljárások legyenek egyszerűbbek, áttekinthetőbbek az ügyfelek számára, a szolgáltatások legyenek tartalmasabbak és sokszínűbbek, a közigazgatás működése legyen olcsóbb és hatékonyabb. Azaz, olyan szolgáltató jellegű közigazgatás kerüljön megvalósításra, amelynek középpontjában a polgárok, szervezetek, és egyáltalán a szolgáltatásokat igénybe vevők állnak, tehát ne az állampolgár legyen a közigazgatásért, hanem fordítva, a közigazgatás az állampolgárért.

Az elektronikus közigazgatás kapcsán azt gondoljuk, hogy az annak kiépítése iránti igény megjelenése és kezdeti szabályozása, egyes alkalmazási területeinek bevezetése után elérkezett az idő, hogy elméleti, tudományos vizsgálat tárgyává tegyük ezt a kérdéskört, és tudományos igénnyel határozzuk meg az elektronikus közigazgatás tartalmát. Azt a kritikát továbbra is fenntartjuk, hogy az elektronikus közigazgatás magyarországi továbbfejlesztése során sem a gyakorlat, sem pedig az elmélet nem nélkülözheti olyan átfogó vizsgálat elvégzését, amely feltérképezné a teljes magyar közigazgatás vertikumát annak érdekében, hogy az elektronikus utak végigvitele mindig zökkenőmentes legyen.

Kiindulópontunk, kezdeti célkitűzésünk az volt, hogy megkíséreljük meghatározni az elektronikus közigazgatás tartalmát. Vizsgálataink eredményeként azt rögzíthetjük,

hogyan eljutottunk az elektronikus közigazgatás tartalmának meghatározásáig. A jog minden szejében jelentős változások tapasztalhatók, újdonságok kerülnek elő, új jogintézmények jelennek meg. A közigazgatásban ez a változás még markánsabb. Az elektronikus közigazgatás területén ugyanis az újszerű jogi szabályozás mellett új tartalmakat kapnak a régi fogalmak, a jelentéstartalmak módosulnak. A feladatok inkább szolgáltatássá válnak, a kógens szabályok megengedőbbek lesznek, és egyáltalán, közigazgatás sem rajzolható olyan pontosan körül az elektronikus térben, mint a hagyományos értelemben. Bizonyára nem mindenki örül ezeknek a változásoknak, hiszen ilyen esetekben nagyobb a veszélye a kiszámíthatatlanságnak, következetlenségnek. Ezért van szükség arra, hogy minél többen tegyünk hozzá a magunkét az elektronikus közigazgatás elméletéhez, segítve ezzel a jogalkotót, a jogalkalmazókat és a jogkereső közönséget egyaránt.

Abstract

Contents of e-government and its practical aspects

In the last few years several questions arise concerning e-government, but what is the exact meaning of this notion, is there a generally accepted definition about its content? Is there a need to give the framework of the notion and the content of e-government? The answer of the mentioned questions briefly is the following: a clear establishment of the mentioned principles has not come into yet. Several disadvantage of this absence can be mentioned concerning the ‘development’ of the Hungarian administration. It can be stated that the Hungarian administration does not have a leading role in the usage of modern devices, just think of the notion contradiction, the negligence in the legislation and moreover the difficulty of the interpretation and of the legal practice. The answer for the second question is the following: according to us there is a need for theoretical publications which lay down the sense of e-government. The aim of these mentioned works would be establishing the successful in the field of legislation, of legal practice and the building of our future.

The essential aim of this dissertation is to define the meaning of e-government. During the research activity – thanks to its compound subject - several research methods were used. First of all, the comparative legal method should be emphasised. The examinations of solving models, of the best practice in foreign countries and its adaptation concerning the topic have a special importance both in a theoretical and a practical point of view. Moreover the theoretical research was so important, because this made the examination of classical administrative ideas possible. With this mentioned method the last decades’ development of the administration and the changes of the relation between the state and the citizens must also be examined.

During the application of comparative legal method two more important elements raised, on which at the beginning of the research we did not count. One of the mentioned elements was the following: each state created their concepts along two determinant models during the development of e-government. In one of the mentioned models, first of all the focus was on the establishment of the bridge between the state and the society. Over this bridge in the future more and more service become available in electronic way. In the other model the aim was to enlarge the range of service which is rich in content and at the same time which is independent from the used platform. In these states the establishment of the communication platform's conditions started after the mentioned process. This platform was unified, and typically joined to the possibility of electronic identification (eID).

The other element is more significant. According to this idea in each state the same parameters were established concerning the e-government. These are namely the following: the organizational system and the operation of the administration become clear; the procedures become simple and clear for the clients; the service become rich in content; the functioning of the administration become cheaper and successful. In other words, a service-based administration should be created in the centre of which there are the citizens, the organizations, and the others who can benefit the opportunity of this. The citizens should not be for the administration, but contrary the administration should be for the citizens.

In connection with the e-government it should be noted that – after the appear of the development of its claim, the legal regulations of the beginning and the introduction of its field of use - it is time to make this subject being the topic of a theoretical research, and to define its notion in a theoretical way. A critique also can be stated: during the development of the Hungarian e-government neither the academic life, nor the legal practice should not miss an intensive research. This

examination could take a survey of the whole Hungarian administration in the cause of being the IT development always smoothly.

At the beginning our aim was to define the notion of the e-government. According to our research activity it can be stated that the notion of the e-government can be defined. In all part of the legal life significant changes realized, new legal institutions appear. In the field of administration these changes have stronger features. In the topic of e-government beside the new legal regulations the old notions are provided with new contents and at the same time the meaning of the contents are also modified. Tasks become service, the strict legal regulations become more permissive, and the administration cannot be defined in the electronic space as exact as in a classical way. There is no doubt that not everyone is content with these changes, because in these cases the danger of incalculableness and inconsistency is raising. That is why the theory of e-government needs more and more suggestion which can help the legislation, the legal practice, and also the clients.

Irodalomjegyzék

A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, A páneurópai e-kormányzati szolgáltatások interoperabilitása, Brüsszel, 13.2.2006 COM(2006)

A közigazgatás informatikai eszközei és információs tevékenysége 2004, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2005.

ÁDÁM Antal, *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008.

AGG Zoltán (szerk.), *Megyék-régiók-Európai Unió, Comitatus*, Veszprém, 2003.

ÁGH Attila, *Magyar Hozomány (Magyarország az EU-csatlakozás tükrében)*, BM Kiadó, Budapest, 2004.

ÁGH Attila, Németh Jenő, *Kistérségi közigazgatás*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003.

Annual report of the cohesion fund 2006., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény indokolása, Általános indokolás, p. 19., <http://www.parlament.hu/irom38/06767/06767.pdf>

Az OECD 2006. decemberi országtanulmányának végkövetkeztetései a magyarországi elektronikus kormányzásról, Magyar Közigazgatás, 2006. december

BALÁZS István, *Az államigazgatási feladatellátás helyi rendszerének továbbfejlesztési alternatívái*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008.

BALOGH Zsolt György, *Az elektronikus aláírás technológiai alapjai*, Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére, Z-Press Kiadó, Miskolc, 2008.

BALOGH Zsolt György, *Az infokommunikációs jogról*, Infokommunikáció és jog, 2. szám, 2004. augusztus

BALOGH Zsolt György, *Jogi informatika*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.

BASU, Subhajit, *E-Government and Developing Countries*, International Review of Law Computers and Technology, Volume 18, No. 1., March 2004.

BAYENS, Guido, *E-Government in The Netherlands*, http://www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/e-overheid/architectuur/E-government_in_the_Netherlands.pdf

BERÉNYI Sándor, *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.

BLAHA Sándor, *Előszó, Közigazgatási kislexikon hatóságok, ügyvédek és a jogkereső közönség számára*, Pallas, Budapest, 1928.

BLEICHER, Knut, *Vállalatszervezet rendszerelméleti szemszögből, A szervezet mint rendszer* (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

BÓDIG Mátyás, *Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek problematikájáról*, *Közérdek és közigazgatás* (szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.

BRENNER, Michael–NEHRIG, Anja, *Das Risiko om öffentlichen Recht*, Die Öffentliche Verwaltung, 56. Jahrgang, Dezember 2003, Heft 24.

BundOnline 2005, *Abschlussbericht – Status und Ausblick*, Bundesministerium des Innern, 2006.,
http://www.kbst.bund.de/cIn_012/nn_836192/SharedDocs/Publikationen/Oeffentlichkeit_sarbeit/Umsetzungsplan/abschlussbericht__2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/abschlussbericht_2006.pdf

CARPENTIER, Michel, *Az információs társadalomról*, Bangemann-jelentés, Magyar Elektronikus Könyvtár,

<http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun>, 2008. augusztus 25.

Common List of Basic Public Services, eEurope 2002 Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001. COM (2001) 140 final, Brussels, 13. 3. 2001.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, SEC(2005) 717, Brussels, 1.6.2005, COM(2005) 229 final

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, SEC(2006) 511, Brussels, 25.04.2006, COM(2006) 173 final

CSÁKI Gyula Balázs (szerk.), „EU-csatlakozás – magyar önkormányzatok” Konferencia előadásai, Virtuóz Kiadó Budapest, 2003.

CSÁKI Gyula Balázs (szerk.), *VII. Infokommunikációs Szakmai Nap - Elektronikus kormányzat és elektronikus közigazgatás*, Infokommunikáció és Jog 2006. évi 3. szám, Melléklet Dialóg-Campus Kiadó Budapest-Pécs

CSÁKI Gyula Balázs, „*Elektronikus közigazgatás*” akkor és most, Torma András (szerk.) Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére, Z-Press Kiadó, Miskolc, 2008.

CSÁKI Gyula Balázs, *Az elektronikus közigazgatás jövője Magyarországon*, A 20I. századi technika társadalmi hatásai, MTA Jövőkutatói Bizottsága Budapest 2004.

CSÁKI Gyula Balázs, *Az informatikai hálózatok felhasználásának lehetőségei a középszintű közigazgatásban*, Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa Miskolc, 2002. november 6.

- CSÁKI Gyula Balázs, *Az önkormányzati középszint és az Európai Unióhoz való csatlakozásunk egyes kérdései*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus 20/2. Miskolc University Press, 2002.
- CSÁKI Gyula Balázs, *E-Government*, Asztalos Zsófia–Pákozdy Csaba (coordinators), Public Policies of the European Union, series: „European Education for Public Servants” –EuPA- Editura Universităţii „Petru Maior” Târgu-Mureş, 2008.
- CSÁKI Gyula Balázs, *EU-csatlakozás – magyar régiók*, Magyarország az Európai Unió csatlakozás tükrében Miskolci Jogtudományi Műhely 3 (szerk.: Róth Erika) Bíbor Kiadó Miskolc, 2003.
- CSÁKI Gyula Balázs, *Fogalmi adalékok a regionalizmus meghatározásához*, Studia Iurisprudentiae Doktorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 2/1. Fasciculus: 7., Bíbor Kiadó Miskolc, 2002.
- CSÁKI Gyula Balázs, *IDEA: egy ötlet és annak kritikája*, Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa Miskolc, 2003.
- CSÁKI Gyula Balázs, *Integráció és regionális politika*, Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor Professzor 60. születésnapjára (Szerk.: Torma András), Bíbor Kiadó Miskolc, 2002.
- CSÁKI Gyula Balázs, *Környezetváltozás a közigazgatásban - szemléletváltozás nélkül*, Infokommunikáció és Jog 2006. évi 3. szám, Melléklet Dialóg-Campus Kiadó Budapest-Pécs
- CSÁKI Gyula Balázs, *Közigazgatási középszint: régiók az EU-ban és Magyarországon*, Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa Miskolc, 2001. november 6.
- CSÁKI Gyula Balázs, *Local and Regional Authorities in the EU and in Hungary*, 4th International Conference of PhD Students, University of Miskolc, 11-17 August, 2003.

CSÁKI Gyula Balázs, *The Future of Electronic Public Administration in Hungary*, microCAD 2004. International Scientific Conference, Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centrum, Miskolc, 2004.

CSEFKÓ Ferenc, *Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítési rendszer paradigmaváltása*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008.

CSIBA Tibor, *A Ket. alkalmazásának tapasztalatai bírói szemmel*, Magyar Közigazgatás, 2006. december

Danish e-Government strategy, 2007,
http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/digitaliseringsstrategi/Danish_E-Government_strategy_2007-2010.pdf

DEPREST, J. – ROBBEN, F., “E-government: the approach of the Belgian federal administration”, Brussels, <http://www.law.kuleuven.ac.be/icri/frobben>

D’ORTA, Carlo, What Future for the European Administrative Space, 41st Meeting of the european directors general responsible for the public administration Rome, 2003., Maastricht, 2003.

DÓSA Imre – POLYÁK Gábor, *Informatikai jogi kézikönyv*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003.

eEurope 2002 An Information Society For All Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council, 19-20 June, 2000, Objective 3 b)

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

eEurope, An Information Society For All, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000.

e-procurement, Adoption of Universal Business Language (UBL) as a Standard for eCommerce in the Public Sector, 2004.

ERDGUTH, Wilfried– STOLLMANN, Frank, *Erfüllung öffentliche Aufgaben durch Private Rechtssubjekte?*, Die Öffentliche Verwaltung, 1993.

ERDŐSI Ferenc, Európa közlekedése és a regionális fejlődés, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: "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" COM(2006) 173 final (2006/C 325/19)

FÁBIÁN Adrián, *A vezetés és a vezető fontosságáról a közigazgatásban*, Közigazgatási Szemle, 2008. évi 3-4. szám

FÁBIÁN Adrián, *Közjogi intézmények a 20I. században*, PTE-ÁJK, Pécs 2004.

FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.

FONYÓ Gyula, *Községi igazgatás*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.

Forsthoff, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, 1959.

FRIDLI Judit–TÓTH Gábor Attila–UJVÁRI Veronika (eds.), *Data Protection and Freedom of Information*, Hungarian Civil Liberties Union, Budapest, 1997.

GAS, Tonio–RÜCKER, Martin, *Die Finanzierung von Public Private Partnerships unter dem Blickwinkel des EG-Beihilferechts*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, Januar 2004, Heft 2.

Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation - Towards an information society approach, COM/97/0623 final, 1997. december 3.

- GULICK, Luther – URWICK, Lyndall, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- HAJDÚ Zoltán, *Magyarország közigazgatási földrajza*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.
- HILL, Hermann, *Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, September 2004, Heft 17.
- HOOD, Christopher – Schuppert, Gunnar Folke, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organisations*, Verselbstständige Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988.
- HORVÁTH M. Tamás, *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.
- HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
- HORVÁTH Zoltán, *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Kiadó Budapest, 2005.
- How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives, IBM Business Consulting Services, 2005. <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf>
- ILLÉS István, *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón (Átalakulás, integráció, régiók)* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002.
- Informatika–Jog–Közigazgatás*, Nemzetközi dokumentumok, I-IV., InfoFilia, Magyar Adatvédelem és Információszabadság Alapítvány, Budapest, 1991-1992.
- IVANCSICS Imre, *Helyi közérdek, helyi közügy*, Közérdek és közigazgatás (szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.
- Jelentés az IDA II. program értékeléséről, in: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Brüsszel, 2005. október 14., COM (2005) 493.

JENEI György– MCLAUGHLIN, Kate – MIKE Károly – OSBORNE, Stephen P. (eds.),
Challenges of Public Management Reforms, Theoretical Perspectives and
Recommendations, IRSPM-BUESPA, Budapest, 2004.

KALAS Tibor, *Államigazgatási rendszerek*, Az informatika tárgya, módszerei és
alkalmazási területei, A IV. Statisztikai Informatikai Vándorgyűlés Anyagai, Statisztikai
Kiadó Vállalat, Budapest, 1980.

KALAS Tibor, Számítógép az államigazgatásban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,
Budapest, 1979.

KÁNTÁS Péter, *A közérdek fogalma a közigazgatásban*, Közérdek és közigazgatás
(szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.

KASPERSEN, H. W. K. – OSKAMP, A. (eds.) Amongst Friends in Computers and Law, A
Collection of Essays in Remembrance of Guy Vandenberghe, Computer/Law Series 8,
Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 1990.

KAUFMANN, Arnold, A döntés tudománya, Bevezetés a praxeológiába, Közgazdasági és
Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1975.

KECSKÉS László, EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC, Budapest, 2005.

Keersebilck, Philip – Dufraimont, Bert, *Belgian e-government Application: the eID
Card*, 9th International Conference on Development and Application Systems, Suceava,
Romania, May 22-24, 2008.

KILÉNYI Géza (szerk.), A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv,
Budapest, 2005.

KILÉNYI Géza, *A Ket. átfogó módosítása előtt*, Új Magyar Közigazgatás, 2008.
november, 1. évfolyam, 1. szám

KILÉNYI Géza, *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar
Közigazgatás, 2006. január

KISS Endre – VARGA Csaba, A legutolsó esély, Stratégiakutató Intézet, 2001.

- KISS László, A közjog és közigazgatás – átalakulóban, *Tanulmányok Földvári József tiszteletére*, Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicate. Pécs, 1996.
- KISS László, *Jogállam és/vagy élhető állam*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008.
- KJELDGAARD, Michael – Nielsen, Brian, UBL fits Danish e-Government strategy for
- KLOEPFER, Michael, *Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: Zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft*, Die Öffentliche Verwaltung, 56. Jahrgang, März 2003, Heft 6.
- KOENIG, Christian–RASBACH, Winfried, *Trilogie komplementärer Regulierungsinstrumente: Netzzugang, Unbundling, Sofortvollzug*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, September 2004, Heft 17.
- KOENIG, Christian–SCHOLZ, Michael, *Regionalförderung, Public-Private-Partnership und die Nichterfüllung von Förderkonditionen*, Die Öffentliche Verwaltung, 56. Jahrgang, September 2003, Heft 18.
- KORTHALS ALTES, Willem F. – DOMMERING, Egbert J. – HUGENHOLTZ, P. Bernt – KABEL, Jan J. C. (eds.), *Information Law Towards the 21st Century*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston, 1992.
- KOVACSICS József, *A közigazgatás statisztikája és organometriája*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1977.
- KOVACSICSNÉ Nagy Katalin, *A jogi informatika egyes Közép- és Kelet-európai országokban*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.
- LENK, Klaus, *Információs technológia és a társadalom*, in: Günter Friedrichs – Adam Schaff (szerk.) *Mikroelektronika és társadalom, Áldás vagy átok*, Jelentés a Római Klub számára, Budapest, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1984.
- LILIĆ, Stevan – MILENKOVIĆ, Dejan, *Free Access to Information*, Lawyers Committee for Human Rights, Belgrade, 2004.

LLOYD Jan J., *Information Technology Law*, Oxford University Press, New York, 2004.

LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2005.

LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás létszámáról*, A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Unió Kiadó, Budapest, 1996.

LŐRINCZ Lajos, *Az államigazgatási eljárás*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1986.

LŐRINCZ Lajos, *Az amerikai közigazgatás kutatásának irányzatai*, Közigazgatástudományi Antológia (szerk.: Lőrincz Lajos), Budapest, 1994.

LŐRINCZ Lajos, *Eljárési jog a közigazgatásban*, Unió Kiadó, Budapest, 1992.

Lőrincz Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007. évi 2. szám

LŐRINCZ Lajos, *Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében*, Magyar Közigazgatás, 2003. évi 12. szám

MAJTÉNYI László – MOLNÁR Péter – PETRI LUKÁCS Ádám – SZABÓ Máté Dániel, *Az elektronikus információszabadság*, Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2005.

MÁMAI Kiss István: *A közigazgatási adattárak*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1944.

MATTELART, Armand, *Az információs társadalom története*, Gondolat-Infonia, Budapest, 2004.

MAYEN, Thomas, *Verwaltung durch unabhängige Einrichtungen*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, Januar 2004, Heft 2.

MENZEL, Thomas, *The Role of Electronic Signatures in the Austrian Federal E-Government-Strategy with Special Focus on the Educational Sector*, Country (Round Table) Reports: ICA 2005 Conference, Session Identity Management, http://www.bmukk.gv.at/medienpool/12815/ica_2005.pdf; valamint Schweighofer E-

Menzel T–Kreuzbauer G, *Auf dem Weg zur ePerson – Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001*, Verlag Österreich, Wien, 2001.

MOHAI László– ODULÍNSKA, Małgorzata – SADAR, Mitja – SZMIDT, Aleksandra, *E-Government in Poland*, Vrije Universiteit Brussels,
<http://www.mitjasadar.com/egovpol.pdf>

NYITRAI Péter, *A közigazgatási szervezetrendszerek strukturáját befolyásoló tényezők*, PhD értekezés, Miskolc, 2000., kézirat.

OECD, *The E-government imperative*, OECD E-Government Studies, OECD, Paris, 2003.

OHLER, Christoph, *Die Abtretung öffentlichrechtlicher Forderungen an Private*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, Juni 2004, Heft 12.

PARTSCH, Christoph–SCHURIG, Wiebke, *Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands*, Die Öffentliche Verwaltung, 56. Jahrgang, Juni 2003, Heft 12.

PAULOVICS Anita, *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

PITSCHAS, Rainer, *Neues Verwaltungsrecht im partnerschaftlichen Rechtsstaat?*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, März 2004, Heft 6.

PÓCS Gyula, *Intelligens régiók Magyarországon*, Agroinform Kiadó, Budapest, 2001.

POESCHEL, Jürgen, *Zum verfassungspolitischen Problem der Region*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, Mai 2004, Heft 10.

REINERMANN, Heinrich – von Lucke, Jörn (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, 2002.

ROMÁNY Pál, *Gazdaságpolitika és regionális fejlesztés*, Közgazdasági Szemle, 20XI. évf., 1984. 4. szám

RYTTERSGAARD, Jes, The Danish e-Government Initiative versus INSPIRE Implementation: Synergy or Conflict?,

<http://www.gsdi.org/GSDI10/papers/TS16.1paper.pdf>

SAJÓ András (szerk.), Jog és szociológia, Válogatott tanulmányok, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

SEIPEL, Peter (ed.), From Data Protection to Knowledge Machines, The Study of Law and Informatics, Computer/Law Series 5, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 1990.

SIMON, Herbert A., Administrative Behavior, A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization, 3. kiadás, New York, Free Press, 1976.

SIMON, Herbert A., The New Science of Management Decision, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977.

SIMON, Herbert A.–Donald W. Smithburg–Victor A. Thomson, *A kommunikáció folyamata*, Közigazgatás (szerk.: Richard J. Stillman), Osiris-Századvég, Budapest, 1994.

SPACEK, David–MALY, Ivan, E-government evaluation and its practice in the Czech Republic: challenges of synergies?, Masaryk University, Brno, 2008.,
http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2008/papers/200806131245120.Spacek_Maly.pdf

STADELMAIER, Martin–KONZENDORF, Götz, *Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz*, Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jahrgang, September 2004, Heft 17.

SUSSKIND, Richard, Transforming the Law, Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace, Oxford University Press, New York, 2000.

SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó, Érvék és ellenérvék (Adalékok a területi államigazgatás reformjához), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1997.

SZAMEL Katalin, Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.

SZAMEL Lajos, A magyar közigazgatás-tudomány, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

SZAMEL Lajos, Az államigazgatás felelősségi rendszere, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.

SZAMEL Lajos, Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.

SZÉKELY László, Magyar sajtó- és médiajog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.

SZÉKELY László, Magyar sajtó- és médiajog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.

SZIGETI Ernő (szerk.), Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2004.

SZIGETI Ernő, Község, város, jogállás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002.

SZIGETI Ernő, Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.

SZITTNER Károly, *Miért kell a Ket. elektronikus ügyintézési szabályain változtatni?*, Új Magyar Közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam, 1. szám

TAPSCOTT, D., *Blueprint to the Digital Economy*, McGraw-Hill, New York, 1998.

TAYLOR, Frederick W., *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper Bros., 1911.

TEZNER, Friedrich, Die rechtsbildende Funktion der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, Die Rechtsquellen des österreichischen

Verwaltungsrechtes, Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, Wien, 1925.

TOLDY Ferenc – PÁKAY Barnabás, *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959.

TORMA András, *A közigazgatás feladatai*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus 20/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2002.

TORMA András, *Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 140. (szerk.: Csefkó Ferenc), PTE-ÁJK, Pécs, 2008.

TORMA András, *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, Virtuóz, Budapest, 2002, pp. 178-179.

TORMA András, *Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus 20I/2., Miskolc University Press, 2008.

TORMA András, *Európai Közigazgatás, régiók, önkormányzatok*, Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001.

TRÓCSÁNYI Sára, *A kommunikáció jogi alapjai*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

United Nations, DPEPA, ASPA „Benchmarking e-government: a global perspective—assessing the UN Member States”, United Nations Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration publication, May 2002.

VADÁL Ildikó, *A közigazgatási jog kodifikációja*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.

VAN DER MOLEN, Paul – WUBBE, Martin, *E-Government and E-Land Administration as an example: The Netherlands, Coastal Areas and Land Administration – Building the Capacity*, 6th FIG Regional Conference San José, Costa Rica 12–15 November 2007. http://www.fig.net/pub/costarica_1/papers/ts10/ts10_02_wubbe_vandermolen_2480.pdf

VARGA Csaba, *Hagyomány és stratégia*, Kapu, Budapest, 1997.

VARGA Csaba, *Új elmélethorizontok előtt*, Tertia Kiadó, 2004.

VEREBICS János, *Az elektronikus gazdasági kapcsolatok joga*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2001.

VEREBICS János, *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás* in: *Infokommunikáció és Jog*, 1. szám, 2004. június

VÖRÖS Imre, *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I-III.*, KRIM Bt., Budapest, 2004.

WALDO, Dwight, *Mi a közigazgatás?*, Közigazgatás (szerk.: Richard J. Stillman), Osiris-Századvég, Budapest, 1994.

WEBER, Max, *A politika, mint hivatás*, Tanulmányok, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonalai 2/3. kötet, A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Az uralom szociológiája I.)* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.

WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom, I. kötet*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

WEBER, Max, *Tanulmányok*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

WEGNER, Gertrud, *Rendszerelemzés, A szervezet mint rendszer* (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

WITTKÄMPER, Gerhard W., *Rendszerkutatás a közigazgatási rendszerekben, A szervezet mint rendszer* (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

ZAILSKAITĖ, Ligita, *E-government Implementation in Lithuania*, Kaunas University of Technology Institute of Europe, Lithuania, 2004.,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan017789.pdf>

ZANGEMEISTER, Christof, *A rendszertechnika – bonyolult rendszerek célszerű kialakításának metodikája, A szervezet mint rendszer* (szerk.: Knut Bleicher), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

Joganyag

1952. III. törvény a polgári perrendtartásról

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról

193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól

194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről

195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintéztést lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról

227/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet a pénzforgalmi szolgáltatásokról és az elektronikus fizetési eszközökről

276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről

84/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről

182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet a központi elektronikus szolgáltató rendszerről

257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról

57.000/1910. B. M. rendelet

13/2005. (X. 27.) IHM rendelet a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól

24/2006. (V. 18.) IM rendelet az elektronikus cégbejegyzési eljárás és cégnyilvántartás egyes kérdéseiről

25/2006. (V. 18.) IM rendelet az illeték és a közzétételi költségtérítés elektronikus úton történő megfizetéséről a cégeljárásban és más cégügyekben

34/2007. (XII. 29.) PM rendelet az adóügyek elektronikus intézésének szabályairól

96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról

1079/2008. (XII. 10.) Korm. határozat az elektronikus egészségbiztosítási kártya bevezetéséről

2316/2003. (XII. 10.) Korm. határozat az elektronikus kormányzat megvalósításával összefüggő egyes szabályozási feladatokról

411/B/2008. AB határozat

362/B/2003. AB határozat

1999/93/EK irányelv az elektronikus aláírásról

A Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájáról.

A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

A Bizottság 1828/2006/EK rendelete a Tanács 1083/2006/EK rendeletének hatálybalépéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról

Bundesgesetz über elektronische Signaturen, BGBl I 1999/190.

Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, (E-Government-Gesetz - E-GovG), BGBl I Nr. 2004/10.