

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori
Iskola**

Csáki Gyula Balázs

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

című

Doktori értekezés tézisei

Témavezetők:

Dr. Balogh Zsolt György
egyetemi docens

és

Dr. Torma András
egyetemi tanár

Pécs, 2009.

Tartalom

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása	5
II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei.....	8
III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei.....	10
Az elemzések eredményei.....	10
Az elméleti vizsgálatok eredményei	11
Hasznosíthatóság.....	23
IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke	25
Magyar nyelvű publikációk	25
Idegen nyelvű publikációk.....	26
Szerkesztés.....	27

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Az infokommunikációs technológia fejlődése napjainkban 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 közbelépésétől, a jogi szabályozástól várhatunk.

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 módok), 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 megfeledkeznünk, 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 mezsgyéket (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 mindezidáig 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, amelyek kijelölik az elektronikus közigazgatás tartalmi kereteit annak érdekében, hogy alapját képezzék a további jogalkotásnak és jogalkalmazásnak.

Mіндеzekre 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.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

Az értekezés elkészítése, a téma feldolgozása során – tekintettel a téma összetett jellegére – többféle kutatási módszer alkalmazására került sor. Ennek megfelelően alkalmaztunk összehasonlító jogi eszközöket, jogharmonizációs vizsgálatokat végeztünk. Az elméleti kérdések elemzése során mindezek mellett történeti jellegű vizsgálatok és tudományos elemzések elvégzésére is szükség volt.

Mindenekelőtt az **összehasonlító jogi** módszert szeretnénk kiemelni, hiszen a témakör szempontjából különös jelentősége van – elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt – a külföldi (elsősorban európai), modellszerű megoldások vizsgálatának, a legjobb gyakorlatok elemzésének és olyan szempontú vizsgálatának, hogy azok beemelhetők-e a magyar joggyakorlatba. Ennek során minden uniós tagállam elektronikus közigazgatásra vonatkozó programjának főbb elemét vizsgálat tárgyává tettük, de a dolgozatban konkrétan csak azokat jelenítettük meg, amelyeket valamilyen szempontból modellalkotónak tekintettünk vagy a hazai gyakorlattal – bizonyos sajátosságok miatt – kellően összehasonlíthatók.

Az egyes európai államok megoldásainak vizsgálata mellett – természetesen – az Európai Unió vonatkozó dokumentumainak vizsgálatát is el kellett végeznünk. Tekintettel arra, hogy a közösségi akciótervek, stratégiák és jogszabályok számos ponton tartalmaznak olyan kérdéseket, amelyeknek a tagállami szabályozásban valamilyen formában meg kell jelenniük, nem kerülhettük meg a **jogharmonizációs vizsgálatok** elvégzését.

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 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. A munka során **történeti vizsgálatokra** – a téma sajátosságai miatt – nem történelmi értelmezésben került sor, de a változások leírása érdekében vizsgálnunk kellett a XX. század legfontosabb történéseit, legalábbis ami az állam megváltozott feladatait, illetve az infokommunikációs technológia jogi szabályozásának megjelenését illeti.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei

Az elemzések eredményei

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 a nélkül, 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.

Az elméleti vizsgálatok eredményei

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.

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 kiindulópontnak az hagyományos értelemben vett közigazgatás fogalmi köréből indultunk ki, és megvizsgáltuk, hogy

miként változtak a közigazgatással szemben támasztott követelmények a XX. század során. Vizsgáltuk a közérdek és a közigazgatás, valamint az állampolgárok egymáshoz való viszonyát. Mindezen elméleti mélységű 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 nélküli 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 azután beszélhetünk, hogy a közigazgatásra vonatkozó szabályok tömege elért egy kritikus szintet, azt a szintet, amikor a további társadalmi és jogfejlődés már nem nélkülözhetette 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 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.

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.¹

Amennyiben meg kívánjuk határozni az elektronikus közigazgatás fogalmát, logikailag és szemantikailag is kézenfekvőnek látszik az a

¹ Basu, Subhajit, *E-Government and Developing Countries*, International Review of Law Computers and Technology, Volume 18, No. 1., March 2004., p. 114.

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”.² 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.³ 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 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

² Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1961., p. 1.

³ Berényi Sándor, Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. pp. 128-131.

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 bíraskodás 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.⁴ 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”.⁵ 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”.⁶ Az igazgatás tartalma pedig Szamel szerint

⁴ Szamel Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. (A továbbiakban Szamel Lajos 1963.), pp. 46-81.

⁵ Szamel Lajos, 1963., p. 54.

⁶ Szamel Lajos, 1963., p. 67.

nem más, mint az a tevékenység, mellyel a meghatározott célt el kívánjuk érni. 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.⁷ 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”.⁸ Eszerint a modern közigazgatás három olyan pilléren nyugszik, amelyek egymástól el nem választhatók. A szervezeteken, a személyzetén és a működésén. 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

⁷ Szamel Lajos, 1963., pp. 74-79.

⁸ Torma András, *Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus 20I/2., Miskolc University Press, 2008., p. 467.

jelenítik meg”.⁹ 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.¹⁰ A szerző két „tipikus” definíciót ismertet, mielőtt a közigazgatás fogalmának meghatározását részletesen kifejtene. Az egyik: „a közigazgatás emberek és eszközök szervezése és irányítása kormányzati célok elérése érdekében”.¹¹ A másik: „a közigazgatás az irányítás tudományának és mesterségének alkalmazása az államügyekre”.¹² 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.

„Az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) kifejezés mára mind a köznyelvben, mind az állami zsargonban egy univerzális jövőképjavitó tényezővé nőtte ki magát. Hatóköre túlterjed a szorosan vett államigazgatáson, központi kormányzati igazgatáson, átfogja a teljes közigazgatást, és az azon kívül eső közösségi szolgáltatásokat is.”¹³ 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

⁹ Lőrincz Lajos, *A közigazgatás létszámáról*, A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Unió Kiadó, Budapest, 1996., p. 205.

¹⁰ Dwight Waldo, *Mi a közigazgatás?*, Közigazgatás (szerk.: Richard J. Stillman), Osiris-Századvég, Budapest, 1994. (A továbbiakban Waldo, 1994.), pp. 16-28.

¹¹ Waldo, 1994., p. 16.

¹² Waldo, 1994., p. 17.

¹³ 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról, valamint a 2. számú melléklet, 2.1. pont

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.

Elektronikus közigazgatás: „Az elektronikus kormányzás legszélesebb értelemben a digitális információs és kommunikációs technológiák alkalmazását jelenti a kormányzat és a társadalom közötti kapcsolatrendszerekben. 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.”¹⁴ E fogalmi meghatározás tekintetében azt a pontot tartjuk gyengébbnek, mely alapján a definícióban összemosódik a közigazgatás és a kormányzat fogalma. Az előző meghatározással szemben azonban a nem szinonim jelentéstartalmak összemosásától 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 élét 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”.¹⁵ Ebben a milióban pedig nyilván nem okoz gondot a közigazgatás kormányzattal való azonosítása.

¹⁴ Dósa Imre – Polyák Gábor, Informatikai jogi kézikönyv, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003., p. 246.

¹⁵ Lőrincz, 2005., p. 13.

A fogalom legegyszerűbb meghatározása így szól: „az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök állami szervek által történő felhasználása”.¹⁶ 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 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 szervei 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

¹⁶ Verebics János, *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás* in: Infokommunikáció és Jog, 1. szám, 2004. június, p. 5.

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 érzékeltessük: 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 nélküli az igazgatást, mindezek mellett az államszervek táborát 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 jellegükénél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.

Hasznosíthatóság

A dolgozatban megjelenő, elsősorban elméleti elemekkel nem az az elsődleges célunk, hogy mindenáron kritikával illessük a magyar szabályozást. Éppen ellenkezőleg. Azért kívánunk tudományos megalapozást útjára 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.

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, melyek alkalmasak voltak a közigazgatás-tudomány számára a közigazgatás elméleti leírására. Ez a kísérlet során azonban meg kellett állapítanunk, hogy a hagyományos módszerek az elektronikus közigazgatás tekintetében nem alkalmazhatók, 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 tegyék hozzá a magunkét az elektronikus közigazgatás elméletéhez, segítve ezzel a jogalkotót, a jogalkalmazókat és a jogkereső közönséget egyaránt.

IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

Magyar nyelvű publikációk

Közigazgatási középszint: régiók az EU-ban és Magyarországon, Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa Miskolc, 2001.

Az informatikai hálózatok felhasználásának lehetőségei a középszintű közigazgatásban, Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa Miskolc, 2002.

Az önkormányzati középszint és az Európai Unióhoz való csatlakozásunk egyes kérdései, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XX/2. Miskolc University Press, 2002.

Fogalmi adalékok a regionalizmus meghatározásához, Studia Iurisprudentiae Doktorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 2/1. Fasciculus: 7., Bíbor Kiadó Miskolc, 2002.

Integráció és regionális politika, Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor Professzor 60. születésnapjára (Szerk.: Torma András), Bíbor Kiadó Miskolc, 2002.

EU-csatlakozás – magyar régiók, Magyarország az Európai Unió csatlakozás tükrében Miskolci Jogtudományi Műhely 3 (szerk.: Róth Erika) Bíbor Kiadó Miskolc, 2003.

IDEA: egy ötlet és annak kritikája, Miskolci Egyetem
Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar
Szekciókiadványa Miskolc, 2003.

Az elektronikus közigazgatás jövője Magyarországon, A XXI. századi
technika társadalmi hatásai, MTA Jövőkutatói Bizottsága Budapest
2004.

Környezetváltozás a közigazgatásban - szemléletváltozás nélkül,
Infokommunikáció és Jog 2006. évi 3. szám, Melléklet, Dialóg-
Campus Kiadó Budapest-Pécs

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

Idegen nyelvű publikációk

Local and Regional Authorities in the EU and in Hungary, 4th
International Conference of PhD Students, University of Miskolc, 11-
17 August, 2003.

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

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.

Szerkesztés

„EU-csatlakozás – magyar önkormányzatok” Konferencia előadásai,
Virtuóz Kiadó Budapest, 2003.

VII. Infokommunikációs Szakmai Nap - Elektronikus kormányzat és elektronikus közigazgatás, Infokommunikáció és Jog 2006. évi 3. szám, Melléklet, Dialóg-Campus Kiadó Budapest-Pécs

