

VII. Infokommunikációs Szakmai Nap – Elektronikus kormányzat és elektronikus közigazgatás

Második alkalommal van szerencsénk a Tisztelt Olvasók elé tární e folyóirat hasábjain az Infokommunikációs Szakmai Nap előadásainak szerkesztett változatát. Erre azért vagyunk különösen büszkék – és egyben szerencsések is –, mert nem csak azok az érdeklődők kaphatnak képet az éppen aktuális témakörre vonatkozó tudományos és gyakorlati álláspontokról, véleményekről, akik számára a konferencia időpontja alkalmas volt a személyes megjelenésre. Ebben az évben az immáron hetedik alkalommal megrendezésre került rendezvény témája az elektronikus kormányzat, illetve elektronikus közigazgatás volt, de a kérdéskör vizsgálata nem korlátozódott a szűk értelemben vett közigazgatásra. Az előadók – kiindulópontnak tekintve az alapvető, elektronikus ügyintézését lehetővé tévő jogi szabályozást – foglalkoztak az “alternatív” eljárási ügymenetekkel (például mobil eszközök alkalmazása, digitális televízió), valamint az elektronikus közigazgatással nem szervesen összefüggő, de ahhoz feltétlenül kapcsolódó kérdésekkel és határterületekkel (elektronikus aláírás, elektronikus cégeljárás).

Őszintén reméljük, hogy az elhangzott előadások szerkesztett változata is képes hűen tükrözni azt az egészséges sokszínűséget és sokféleséget, amelyet a különböző területek és témakörök előadói teremtettek 2006. április 28-án. Valós, és progresszív párbeszéd alakult ki a prezentálók és a többi résztvevő között, a

programot lezáró kerekasztal-beszélgetés során megeredt szakmai vita folyamának pedig csak a gyorsan elröppenő idő volt képes gátat szabni.

A szakmai nap rendkívül tanulságos volt abban az értelemben is, hogy megmutatta: a különböző területeken dolgozó és kutató szakemberek mennyire más alaplól (legyen az akár tudományos, akár gyakorlati) indulnak ki vizsgálódásaik, munkájuk során. Ezzel együtt pedig – értelemszerűen – szükség van a különböző eredmények megosztására és összehangolására ahhoz, hogy Magyarországon – a kezdeti nehézségek ellenére – ne átok, hanem áldás legyen az elektronikus ügymenetek bevezetésének és alkalmazásának lehetősége, állampolgár és ügyintéző számára egyaránt. Mindenki számára közös érdek a közigazgatással szemben támasztott, megváltozott követelmények megvalósítása, azaz alapvetően szolgáltató, de olcsó adminisztráció kiépítése. Bízunk abban, hogy mindenki, aki a téma iránt érdeklődést mutat, talál tanulságos, újszerű szemléletmódot tükröző gondolatokat az itt következő tanulmányok között.

Bevezetőnk záró gondolataként engedjék meg, hogy e sorokkal tolmácsoljuk köszönetünket a Pécsi Tudományegyetem Informatikai és Kommunikációs Jogi Kutatóintézete, valamint Kemény Emese kutatóasszisztens felé, hiszen segítségük nélkül e melléklet nem jelenhetett volna meg.

Csáki Gyula Balázs

Tartalom

Csáki Gyula Balázs
Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül

Fábián Adrián
Gondolatok a Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályairól

Szittner Károly
E-kormányzat a gyakorlatban

Csefkó Ferenc
Az e-önkormányzás útjai

Budai Balázs Benjámín
M-Government; sms és wap alapú önkormányzati ügyintézés

Tózsza István
T-Government - digitális interaktív televízió, az e-közigazgatás jövője

Nagy Zsolt
Elektronikus aláírás, azonosítás, hitelesség

Szilágyi Károly
E-cégeljárás

Contents

Gyula Balázs Csáki
Changing the Milieu in the Hungarian Administration – without Revulsion

Adrián Fábián
Thoughts on Legal Regulations of the 'Ket' concerning the Electronic Office Routine

Károly Szittner
E-Government in Practice

Ferenc Csefkó
The Future Ways of Local E-Governments

Balázs Benjámín Budai
M-Government; Office Routine of Local Governments based on SMS and WAP

István Tózsza
T-Government - Digital interactive television, the future of the e-government

Zsolt Nagy
Electronic Signature, Identification, Accuracy

Károly Szilágyi
Electronic Company Registration Procedure

DR. CSÁKI GYULA BALÁZS¹

Környezetváltozás a közigazgatásban

– szemléletváltozás nélkül

Mint azt az előadás címe is sugallja, megújulásra, és a hozzáállás, a szemlélet alapvető, gyökeres megváltozására, megváltoztatására volna szüksége a magyar közigazgatásnak. Ez a tétel nem újszerű. A reformok szükségességét gyakorlatilag a rendszerváltás után felismerte és közzétette a szakma, a tudomány és a politika is. Azóta azonban eltelt több mint 15 év, mely idő alatt megváltoztak a közigazgatással szemben támasztott elvárások és követelmények, melyeket tovább erősít Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása is.

Valójában a konferencia szűkebb értelemben vett témájához nehéz ragaszkodnom, mert nem tudom, és véleményem szerint hiba volna hermetikusan kiragadni az elektronikus közigazgatás kérdéskörét úgy, hogy közben nem érintem azokat a kérdéseket, melyek az egész magyar közigazgatás jelenét és jövőjét meghatározó tényezők. Az ugyanakkor bizonyos, hogy az elektronikus közigazgatás intézménye, ennek utópisztikus és realista előnyei sok tekintetben egyre komolyabb és meghatározóbb szerepet kapnak a közigazgatás jövőjében. A legfontosabb kérdés azonban az, hogy Magyarország, és a jogalkotó valóban felkészült-e arra, hogy az infokommunikációs technológiák alkalmazását valójában beemelje a közigazgatásba? Miért merül fel ez a kérdés? Mint már említettem, hosszú évek óta porondon a közigazgatási reform szükségessége. A teljesség igénye nélkül nézzük meg, milyen konkrét problémák merültek fel, amelyek indokolták az újraszabályozást, illetve a meglévő szabályok módosítását.

E körben első helyen kell említenünk a magyar közigazgatási struktúra kérdését. Abban mind a tudomány, mind a politika egyetért, hogy az Európai Unió által támasztott követelménynek, mely szerint a

tagállamok közigazgatási rendszereinek átláthatónak kell lennie, nem felel meg a hazai adminisztráció. A konkrét megoldás ugyanakkor ezidáig nem született meg, hiszen annak ellenére, hogy több mint egy évtizede olvashatunk különböző szakkikket a lehetséges reform-elképzelésekről, konkrét lépésekre eleddig egyetlen kormány sem szánta el magát. A legmesszebbre az a törekvés jutott, mely azt tűzte ki célul, hogy egységes közigazgatási szervezeti törvényt alkot, de ez a kezdeményezés is megfeneklett a szakértői egyeztetések során.

A következő pontban az álláspontom szerint leginkább lehangoló helyzetre szeretnék csupán utalni: a dekoncentrált szervek számára, és ezek feladataira. Nincs olyan statisztika, mely azzal a céllal készült volna, amelyből kiderülne, hogy ténylegesen mennyi dekoncentrált szerv van Magyarországon. Más eredeti céllal készült statisztikákból a dekoncentrált szervek számára csak következtetni tudunk, ez a szám jelenleg meghaladja a 400-at. Ha ehhez hozzáadjuk az önkormányzatokat is, akkor közel leszünk az előző adatunk tízszereséhez. Figyelembe véve Magyarország területét, lakosainak számát, valamint az éves költségvetés sarkaszámait, akkor egészen riasztó arányokkal kell szembe néznünk, különösen akkor, ha a több mint 230 ezer alkalmazott számával is sarkítjuk a képet.² Mindezt megfejeji, hogy nem létezik jelenleg olyan nyilvánosság, amely a több mint 140 ezer alkalmazottat foglalkoztató közel 400 dekoncentrált szerv feladatát és hatáskörét illetékességével egyetemben feketén-fehéren tartalmazná! Említhetjük akár az egységes közszolgálati törvény megalkotására tett kísérleteket, melyek szintén kezdetleges stádiumban maradtak, de hogy egészen aktuális problémára utaljak, az államháztartási reform

időszerűségét – azt hiszem – nem kell részletesen megindokolnom. Miként kapcsolhatók össze e konferencia fő témájával, az elektronikus közigazgatással a fentiek. Véleményem szerint az infokommunikációs technológiák tényleges és filozófiai értelemben is valós alkalmazása a közigazgatásban sokat segíthetne a fenti problémák egy részén, természetesen ezeken túlmenően pedig alapeleme a modern korban jogosan elvárt szolgáltató állam kiépítésének megvalósításában. Mint azonban arra utaltam, kezdeményezések léteztek és léteznek ma is arra, hogy a különböző reform-elképzelések megvalósításra kerüljenek. A "hiba", a porszem azonban valahol ott van a gépezetben, mert eleddig a jó elgondolásokon alapuló, szakmailag kidolgozott anyagok nagy része csak az írásztafióknak készült.

Persze nem hagyhatjuk szó nélkül a komoly szakmai előkészítést és hosszú egyeztetési folyamatot megért közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény megalkotását.³ Ennek említése több okból is fontos. Egyrészt komoly várakozások előzték meg a törvény kihirdetését, hiszen a több mint két évtizedet megért Áe.⁴ alkalmazásának tapasztalatai alaposan összegyűjtésre kerültek (és itt elsősorban a hiányosságokra gondolok) annak érdekében, hogy olyan új, kódexjellegű, általános eljárási törvény születhessen, amely alkalmas a megváltozott életviszonyok és elvárások teljesítésére a közigazgatási eljárás, ezen keresztül pedig a teljes magyar közigazgatás tekintetében, hiszen az állampolgárok és a közigazgatási szervek kapcsolatának alapvető, kézzel fogható szabályait az eljárási törvény rendezi. A valóság ezzel szemben azonban az, hogy nem született meg a várt eredmény. Nézzünk néhány olyan példát, amelyek esetében a korábbi jogalkalmazási problémá-

kat nem sikerült feloldani, illetve amelyek új problémákat generáltak (generálhatnak):

§ Az általános és speciális eljárási szabályok viszonya másképpen ugyan, de gyakorlati értelemben továbbra is rendezetlen maradt. Amíg az Áe. nagyjából 50, addig az új törvény közel 200 ponton tartalmaz olyan kitétel, melyben valamilyen formában eltérést enged az általános szabályok alkalmazásától.

§ Modern jogintézményként beemelte a szabályozásba a hatósági szerződés intézményét, ugyanakkor a jogalkalmazó a valóságban ezzel nem tud mit kezdeni, hiszen ennek az intézménynek nem volt semmilyen kultúrája, vagy bármilyen előzménye Magyarországon, így sok probléma gyújtópontjává válhat, melyek végleges megoldása feltehetően a bírói gyakorlat feladata lesz.

§ Olyan elvárásokat támaszt magával a közigazgatási szervekkel szemben, melyek az ügyfél szempontjából valóban könnyebbé tennék az eljárást, de csak akkor, ha ezek megfelelő infrastruktúra birtokában valóban teljesíthetőek volnának (az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell, így álláspontunk szerint például ellopott vagy elvesztett személyi igazolvány pótlásához születési anyakönyvi kivonat nem kérhető).⁵

§ A közigazgatási szervek által meghozott döntések tipizálásra kerültek (határozat és végzés), a bíróságok eljárásának mintáját alapul véve. Önmagában a megnevezés is kissé kuszára sikerült (a Ket-ben döntés = határozat vagy végzés, bírósági eljárásban a határozat = ítélet vagy végzés). Ez önmagában még nem jelentene gondot, hiszen a törvény egyértelműen rögzíti, hogy érdemben határozatot, eljárási kérdésben pedig végzést kell hozni, csak éppen

annak meghatározása maradt el, hogy mit is kell eljárási kérdésnek tekinteni.

§ Külön fejezetben kerültek szabályozásra az elektronikus eljárásra és a szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések.⁶ Ezt a kijelentést még akár a pozitívumok csokrába is felvehetnénk, ha nem vizsgálnánk meg alaposan, mit is tartalmaz ez a fejezet.

A Ket. X. fejezetét a jogalkotó mérföldkőnek tekinti az elektronikus közigazgatás magyarországi kiépítésében. Valóban az, 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 mindent egybevetve az, hogy a közigazgatási eljárást átfogóan, alapjaiban és általánosságban szabályozni kívánó kódexben nem biztos, hogy szükség van az elektronikus ügyintézés ilyen részletes szabályozására, hiszen 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 tartalmazza a szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket. Csatlózik 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,

melyeket a közigazgatás nyújt, vagy nyújthat az állampolgárok részére. A cím alapján (hatósági eljárás és szolgáltatás, azaz hatósági szolgáltatás) remélhető, hogy végre megjeleni 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 számunkra paradoxont jelent a szabályozásban, hogy az elektronikus információszabadságról szóló önálló törvény megalkotása mellett miért volt szükség a Ket-ben e szakaszok beiktatására.

Az elektronikus út tényleges igénybevételének főszabályi lehetősége is csupán látszólagos. Ezt az állításunkat két oldalról lehet alátámasztani. Az egyik az Európai Unió által megfogalmazott 12+8 tételes szolgáltatási listán szereplő eljárás-típusok igénybevételének hiánya, a másik bizonyíték pedig magában a törvényi szabályozásban rejlik.⁷

Az EU alaposan megvizsgálta, majd összegyűjtötte azokat a tipikus ügyintézési lehetőségeket, melyek elérését célszerű elektronikus eszközök útján biztosítani. Magyarországon e követelményre válaszként megfogalmazott kormányhatározat 27 szolgáltatást nevesít.⁸ Vizsgáljuk meg ezt a kérdést részletesen!

A jogirodalomban a következőket találjuk:

§ A jogalkotóról elismerően nyilatkozó szakirodalom azt sugallja, hogy az EU által előírt 20 szolgáltatással szemben Magyarország 27 szolgáltatást vezet be 2005. december 31. napjáig.⁹

§ Árnyaltabb, óvatosabb megközelítés már úgy fogalmaz, hogy a számok közötti eltérés alapja a fogalmi eltérésekből adódik, mert az EU közszolgáltatásokról beszél, nem

pedig konkrét hatósági ügyekről.¹⁰ A kormányhatározatban az alábbiak szerepelnek:

§ A 12+8 szolgáltatás-felosztás eltűnik, és nem ügyfél-osztályozás alapján kerül kategorizálásra, hanem megvalósítási szintek alapján. Ez helyes megoldás, hiszen így válik átláthatóvá az, hogy ténylegesen milyen feladatok megvalósítása szükséges a legmagasabb szolgáltatási szint elérése érdekében. Az eredeti felosztás megtartása azonban indokolt lett volna, mert így teljesen összemósódtak az állampolgárok és a szervezetek által igénybe vehető szolgáltatási csoportok.

§ A 12-ből a jogalkotó a szociális jellegű hozzájárulások keretén belül az eredetileg egy pontban szereplő négy szolgáltatást külön-külön vette figyelembe (23).

§ A születési és házassági anyakönyvek tételeit az eredeti egy helyett két pontban említi (24), csakúgy, ahogyan az álláskeresési lehetőségeket (25), a személyi dokumentumokkal kapcsolatos eljárást (26) és a munkáltatók számára igénybe vehető szolgáltatást is kettébontotta (27).

§ Megállapítható hogy fenti szolgáltatás-felosztások a határozatban megfogalmazott prioritás csoportok felállítására miatt indokoltak, tehát valójában nem azért, mert a magyar közigazgatás többet képes vállalni a 20 előírtnál, és nem is azért, mert értelmezési különbségek vannak a szolgáltatások és a konkrét közigazgatási ügyek között.

§ Maga a kormányhatározat fogalmazza meg ugyanakkor, hogy az 5-ös prioritás-csoportba tartozó szolgáltatások megvalósítása 2005. december 31. napjáig kérdéses, ebbe a csoportba viszont a 27-ből 11 került, tehát a szolgáltatások több mint harmada!

A valóságban tehát – bizonyos meglátások ellenére – maga a jogalkotó sem tűzte ki célul a legtöbb szolgáltatás megvalósítását ez év kezdetére, hiszen maga a kormányhatározat fogalmazza meg, hogy a szolgáltatások felében sincs esély arra, hogy 2005 decemberéig azok

az elvárt szinten megvalósíthatók legyenek.

Meglátásunk szerint az elektronikus közigazgatás kiépítéséért és működéséért felelős szervezetek kialakítása során sem vették figyelembe az átláthatóságot:

– A Miniszterelnöki Hivatal keretein belül ún. Elektronikus Kormányzat-Központ (EKK) működik, amely a kompatibilis technológiai platform kialakításáért felel. Ezt a szervet kormány megbízott vezeti.

– A fenti koordinatív tevékenység segítségével (!) hozták létre a Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottságot (KIETB).

– A 12+8 szolgáltatás feltételeinek megteremtésére működik (szintén koordinatív jelleggel) az E-kormányzat Operatív Bizottság (EKOB).

– Magyarországon emellett ugyanakkor működik Informatikai és Hírközlési Miniszter, teljes minisztériumi apparátussal – ebben a szervezetben tehát feltehetően nem voltak meg azok a feltételek, amelyek alapján ide integrálhatták volna a fenti feladatokat.

– Létezik emellett Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ.

– Nem szoltunk még a Belügyminisztériumról, amely szintén óriási apparátussal rendelkezik, és amely – lássuk be – feladatai alapján a legközelebb lenne ahhoz, hogy a közigazgatás modernizációjával kapcsolatos feladatokat kapjon.

Felmerül a kérdés: ki valójában a gazdája Magyarországon az elektronikus közigazgatásnak? Ki felel ténylegesen azért, hogy az állampolgárok számára valóban áldás, ne pedig átok legyen az infokommunikációs technológiák alkalmazása a közigazgatásban? Ki felel azért, hogy a vállalt feladatok és kötelezettségek ne csak “papíron”, hanem ténylegesen és megfelelő funkciókkal teljesítésre kerüljenek? Mikor jut el a magyar közigazgatás oda, hogy ténylegesen, a vállalható és teljesíthető feladatokra alapozva, tervszerűen építi ki az elektronikus közigazgatást?

Jegyzetek

¹ Egyetemi tanáregég, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
² A közigazgatás informatikai eszközei és információs tevékenysége 2004. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2005. 12. p.
³ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

⁴ Az 1981. évi I. törvénnyel módosított 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról.

⁵ 2004. évi CXL. törvény 36. § (2) bekezdés.

⁶ Ket. X. fejezet

- ⁷ 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, 19. p.
- ⁸ 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról

- ⁹ Vö.: G. KOCSIS, Marianna, Az e-kormányzat Magyarországon in: Magyar Közigazgatás 12/2005. 748-753 pp. ahol a szerző 6 (!) helyen utal arra, hogy a 20 szolgáltatás Magyarországon 27-ként jelenik meg.
- ¹⁰ DUDÁS, Ferenc: Közigazgatás-fejlesztési tendenciák a luxemburgi (miniszeri) tanácskozás tükrében III. in: Magyar Közigazgatás 11/2005. 649. p.

DR. FÁBIÁN ADRIÁN¹

Gondolatok a Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályairól

1. Bevezető

A 2002. évi kormányprogramban már olvasható volt többek között, hogy általánossá válik Magyarországon a „digitális, illetve internet alapú ügyintézés.”² Ennek a célnak az eléréséhez szükséges egyik feltétel (nevezetesen a jogi szabályozás megléte) valósult meg lényegében az új közigazgatási eljárási törvényünkben. Mielőtt azonban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (továbbiakban: Ket.) vonatkozó rendelkezéseire, illetve azok várható hatásaira kitérnék, érdemes egy kicsit külföldre is kitekinteni.

2003. február 1-jén (!) lépett hatályba Németországban a közigazgatási eljárás harmadik módosításáról szóló törvény.³ Az új szabályozás rendelkezései (elvei) közül a következőket emeljük ki:

– A törvény szerint „meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az ügyfél és a közigazgatás a modern telekommunikációs eszközöket az eljárás során igénybe tudja venni”.

– Az ügyfél és az eljáró szerv ne csak kötetlenül használhassa ezeket az eszközöket, hanem *jogi hatást is kiválthassanak velük*.

– Az eljárás továbbra is formamentes: ezentúl a hatóság és az ügyfél az elektronikus kommunikáció bármely eszközével élhet.

– Elektronikus dokumentumok továbbítása akkor megengedett Németországban, ha a fogadó fél számára a dokumentum elérhető. (3. § a.) Azaz rendelkezik a szükséges technikai-kommunikációs berendezésekkel.

– A módosítás bevezeti az „elektronikus közigazgatási aktus” fogalmát. (37. §)

A közigazgatási eljárás szabályozásának továbbfejlesztése megteremtette Németországban a teljesen elektronikus hatósági eljárás alapjait, annak lehetőségét.⁴ Az elektronikus kommunikációs eszközök azonban még Németországban sincsenek általánosan elterjedve, természetesen sem a hatóságra, sem az ügyfelekre nem lehet „rákényszeríteni” ilyen eszközök beszerzését.⁵

Az Egyesült Államokban már 1993-ban felmerült az elektronikus kormányzás, az un. „electronic government” gondolata, melyben a közigazgatás polgárokézelivé alakításának legfontosabb eszközt látják.⁶ Az elektronikus kormányzás a New Public Management elnevezésű közigazgatási modernizációs irányzathoz kapcsolódik, de bizonyos értelemben túl is lép rajta: az interneten keresztül sikerülhet a polgárt a politikai és szociális véleményalkotás folyamatába bevonni.⁷

Az *internet-alapú ügyvitel katalizátora lehet annak a folyamatnak, amelyben az állami működés megpróbál alkalmazkodni az „új idők” kihívásaira*. Az internet mindenki számára hozzáférhető, lehetőséget biztosít ismeretek szerzésére és a folyamatokba történő beleszólásra.⁸

2. A Ket. fontosabb rendelkezései⁹

A Ket. 8. § (1) bekezdésében az olvasható, hogy a „közigazgatási

hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. Törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja”. Az idézett szakasz tulajdonképpen az elektronikus ügyintézés szabályozásának a „magja”, az alábbi megállapítások olvashatóak ki belőle:

– az elektronikus ügyintézés egy lehetőség az ügyfél részére,

– törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet ettől eltérően rendelkezhet (vagyis úgy, hogy ez a lehetőség nem adott, másképpen fogalmazva: *kizárja* az elektronikus ügyintézés lehetőségét),

– törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében *kötelezővé teheti, vagy megtilthatja*.

Ahhoz, hogy az elektronikus ügyintézés részletszabályai, maga a rendszer ellentmondásmentes és világos legyen, alapfeltétel, hogy a szabályozás „magja” is hasonló legyen. Sajnos ez utóbbi nem valósult meg teljes egészében:

– kérdéses, hogy kizárhatja-e kormányrendelet egy ágazatban, illetve önkormányzati rendelet egy önkormányzatnál a valamennyi hatósági ügy elektronikus intézésének a lehetőségét;

– az önkormányzatoknál külön probléma, hogy a helyi államigazgatási hatósági ügyek kapcsán is fennáll-e a kizárás lehetősége;

– nem világos, hogy van-e lényegi különbség az elektronikus ügyintézés lehetőségének kizárása és megtiltása között.

A Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó részletszabályainak tanulmányozása során további pontatlanságokkal és ellentmondásokkal is találkozhatunk. Ahhoz képest, hogy az egyes eljárási cselekmények meghatározott körében az elektronikus ügyintézés kötelezővé csak törvény teheti [8. § (1) bekezdés], a 34. § (3) bekezdésében az olvasható, hogy „jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon, vagy *elektronikus ügyintézés esetén elektronikus úrlapon nyújtsa be*”. Ez azt jelenti, hogy amennyiben biztosított az elektronikus ügyintézés lehetősége, ezek szerint nem csak törvény, hanem bármely jogszabály kötelezővé teheti az elektronikus űrlap használatát. (Szorosan ide tartozik annak szabályozása, hogy az elektronikus űrlap benyújtása hogyan történhet: csak elektronikus úton, vagy esetleg személyesen, egy disc az ügyintéző részére történő átadásával is.)

A Ket. 160. § (1) bekezdése kissé tautológikus amikor kimondja, hogy „törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi”. Ez a rendelkezés sem segít eligazodni azonban az általam korábban említett kérdésekben.

A Ket. az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos rendelkezéseinek döntő többsége technikai, végrehajtott

jellegű szabályok sora. Talán szerencsésebb lett volna ezeket a kérdéseket (pl. az ügyfélkapu használata) alacsonyabb szintű jogszabályban, de egységesen rendezni. Erre a későbbiekben még visszatérek.

Az ellentmondásos szabályozásra további példa a Ket. 162. § (1) bekezdése. Mint azt már korábban idéztük, törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja. A nevezett bekezdés viszont így indít: „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nem tiltja a hatósági ügyek intézésének vagy egyes eljárási cselekményeknek elektronikus formában történő elvégzését (...)”. Ezek szerint nem csak törvény, hanem kormányrendelet és önkormányzati rendelet is megtilthatja eljárási cselekményeknek elektronikus formában történő elvégzését.

3. Az elektronikus ügyintézés lehetőségének kizárása önkormányzati rendeletben

Jelentőségénél fogva indokolt külön is foglalkozni azzal – a már említett kérdéssel –, vajon kizárható-e helyi rendeletben az elektronikus ügyintézésből az önkormányzati hatósági ügyek teljes vertikuma. Másképp fogalmazva: lehetséges-e un. generális kizárás? A vonatkozó szakirodalom egyöntetűnek látszik abban, hogy ilyen általános kizárás nem lehetséges:

– „törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet általános tilalmat nem rendelhet el, hanem a tiltás csak meghatározott ügyekre, csoportokra vagy eljárási cselekményekre vonatkozhat”,¹⁰

– „önkormányzati rendelet a saját önkormányzati ügyekre vonatkozóan az önkormányzatok autonómiájából következően korlátozhatja az elektronikus ügyintézés”,¹¹

Annak ellenére, hogy a Ket. szabályai nemigen segítenek az állásfoglalásban, a magunk részéről a fenti véleményekhez csatlakozunk, ellenkező esetben elméletileg bekövetkezhet, hogy a magyar önkormányzatok mindegyike kizárja

helyben az önkormányzati hatósági ügyek elektronikus intézésének a lehetőségét, azaz végső soron az egész országban nem lehet önkormányzati hatósági ügyeket elektronikusan intézni. Kérdéses, hogy a törvényhozó számolt-e egyáltalán ezzel a lehetőséggel. A Belügyminisztérium hivatalos álláspontja egyébként a kérdésben az, hogy lehetséges a generális kizárás, erre a célra a BM egy rendeletmintát is eljuttatott az önkormányzatok érdekszövetségeihez.

Másrészről amennyiben a helyi rendelet ki is zárna valamennyi önkormányzati hatósági ügy intézését az elektronikus ügyintézés lehetőségéből, az államigazgatási hatósági ügyeknél biztosítania kell az államnak ezt az alternatívát (hacsak törvény vagy kormányrendelet egyenként ki nem zárja itt is az elektronikus ügyintézés), és nem utolsó sorban ennek technikai feltételeit.

Könnyű ezek után belegondolni: ha egy polgármesteri hivatal készen áll az államigazgatási hatósági ügyek elektronikus intézésére (mert van szakember, technika), akkor minden bizonnyal arra is készen áll, hogy az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében is biztosítsa ennek lehetőségét. Ez a megállapítás nem vonatkozik viszont az okmányirodákra, mert ezek technikai állománya csak a hatás- és feladatkörük gyakorlására használható fel, tehát önkormányzati, vagy más államigazgatási ügyek intézésére nem.

4. Az elektronikus ügyintézés hatása az eljárásra

Az elektronikus ügyintézés a közigazgatási hatósági eljárás folyamatát, karakterét lényegesen befolyásolja ugyan, de bizonyos illúziókat el kell oszlatni vele szemben. Először is – ahogy erre más korábban utaltam, az elektronikus ügyintézés nem jelent „elkötelezettséget” az ügyfél számára: kivonulhat és visszatérhet a hagyományos eljárásra. További fontos megállapítás az lehet, hogy az ügyintézési határidő nem lesz automatikusan rövidebb, ugyanis a Ket. nem tartalmaz rövidebb ügyintézési határidőt az elektronikus

eljárás esetében.

Az elektronikus eljárás igénybevétele az ügyfél számára nem eredményez feltétlenül olcsóbb eljárást, hiszen az illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat meg kell fizetni az általános szabályok szerint. Az állam ugyanakkor több százmilliós nagyságrendű postaköltségtől „szabadulhat meg” ugyan (kb. 30 millió elsőfokú döntéssel számolva évente), de más típusú költségek jelentkezni fognak (internet-használat; új, képzett munkaerő szükséges stb.).

Nem jelenti továbbá az elektronikus ügyintézés feltétlenül, hogy az ügyfél nem találkozik személyesen is a hatósággal. Helyszíni szemle, vagy tárgyalás minden további nélkül előfordulhat az elektronikus eljárás során is, ezekre pedig az általános szabályok szerint kötelező lehet a személyes megjelenés.

Összességében tehát a postai út váltható ki és a postai közléshez szükséges időtartamok válthatóak ki az elektronikus eljárással, feltéve, hogy visszaigazolási kötelezettségének mindenki eleget tesz, nem következik be üzemzavar a hatóságnál stb.

5. Kétségek az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban

Nem hallgatható el, hogy az elektronikus ügyintézés ma még olyannyira gyerekcipőben jár, és nem csak hazánkban, hogy számos kérdés még mindig válaszra vár ezzel kapcsolatban. Nehezíti az elektronikus ügyintézés térnyerését, hogy az informatika terén a jelenleginél magasabb szinten kvalifikált munkaerőre lesz szükség, a jelenlegi, túlnyomórészt felhasználói szintű ismeretek nem elegendőek a vonatkozó szabályozás maradéktalan megértéséhez, hiszen a vonatkozó jogszabályok olyan terminusokkal is fel vannak „vértezve”, mint a „közigazgatási gyökéránusítvány”.

Az is egyértelmű, hogy ugyancsak képzett ügyfelekre van szükség, akik bizalommal képesek használni az elektronikus ügyintézés adta lehetőségeket.

Fontos kritérium, és kapcsolódik az előzőekhez, hogy az elektronikus ügyintézés, ügyvitel általánosság tétele rengeteg pénzbe kerül, de a polgárok informatikai lehetőségei ezzel nem feltétlenül fognak magasabb szintre kerülni (nekik is áldozniuk kell ehhez).

Végezetül meg kell állapítanom azt is, hogy az ügyfél akkor sem biztos, hogy elektronikusan tud eljárni, ha mind nála, mind az elsőfokú hatóságnál egyébként a szükséges feltételek rendelkezésre állnak. Gondoljuk végig a következő esetet!

Előfordulhat, hogy a fellebbezés benyújtása elektronikus úton történik, de a másodfokú eljárás hagyományos úton fog történni. Ugyanis:

- a fellebbezést, ahhoz a szervhez kell benyújtani, amelyik a határozatot hozta

- ha ennél a szervnél működik az elektronikus ügyintézés, a fellebbezést így is be lehet nyújtani (erre a határozatban figyelmeztetni is kell az ügyfelet)

- amennyiben a felettes szervnél viszont nincs elektronikus ügyintézés, akkor csak papíralapon tudja az iratokat felterjeszteni részére az elsőfokú szerv,

Ennek eredményeként az ügyfél is papíralapon fog másodfokon eljárni, és a hagyományos módon fogja kézhez kapni a jogerős döntést, annak ellenére is, hogy az elsőfokú eljárás végig elektronikus módon történt.

Végezetül arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy az elektronikus kommunikáció elterjedése a hatósági eljárásban, vagy akár az egész magyar közigazgatásban nem lesz (nem lehet) általános „gyógyír” az állami adminisztráció valamennyi betegségére. Nem lesz minden további nélkül hatékonyabb, „karcosabb”, olcsóbb vagy gyorsabb a közigazgatás. Ilyen eredményeket az elektronikus ügyintézésnél csak sokkal mélyrehatóbb reformokkal lehet elérni. Ennek a gondolatnak a bővebb kifejtése azonban meghaladná a dolgozat korlátait.

6. Összefoglalás

Egy 2005. februárjában készült felmérés szerint Magyarországon a polgárok 13 %-a teljesen elégedett az ügyintézés színvonalával, 57 %

inkább igen, 24 % inkább nem, 4 % egyáltalán nincs megelégedve, 80 % nem érez különbséget az üzleti szféra ügyfélszolgálataihoz képest.¹²

A megkérdezettek 60 % drágának tartja a közigazgatási ügyintéztést és 18 évesnél idősebb magyarok csupán kb. egyötöde érzi magát elég felkészültnek és nyitottnak az elektronikus ügyintézésre. A háztartások kb. 16 %-a lépett kapcsolatban a közigazgatással az interneten keresztül (Ausztriában 21 %), vállalkozások esetében ez az arány 35 % (EU 15-ök átlaga 50 %).

Az elektronikus ügyintézés tehát – figyelemmel az európai folyamatokra – elsősorban a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek számára lehet hatékony megoldás. Számukra ugyanis az elektronikus eljárás feltételeinek biztosítása arányaiban nem jelent túl nagy költséget. Mivel ezek az ügyfelek közül több gyakran kerül kapcsolatba a különféle hatóságokkal, ezért hatékonyabbá válhat ügyféli részvételük az eljárásokban.

Térjünk vissza a Ket. szabályozá-

sához! Meggyőződésünk, hogy az elektronikus eljárás szabályozásakor a törvényhozó túl nagyot markolt: kissé elrugaszkodott a valóságtól, a magyar közigazgatás és az ügyfelek jelenlegi elektronikus ellátottságának állapotától. Arról nem is beszélve, hogy a Ket. szabályozása talán túlzottan is belebonnyolódik a részletekbe. Véleményünk szerint a Ket.-nek egy általános keret-szabályozást kellett volna csupán biztosítani, a részletszabályokat elég lett volna kormányrendeleti (vagy miniszteri rendeleti) szinten biztosítani. *A szabályozás megléténél is fontosabb azonban, hogy fokozatosan meg kellene teremteni az elektronikus ügyintézés személyi és technikai feltételeit* mind az államigazgatásban, mind az önkormányzati igazgatásban.

Járható út lenne az is, ha az ágazati miniszter dönthetne arról, hogy bizonyos hatóságok tekintetében (azért, mert abban az évben a fejlesztések legnagyobb haszonélvezői voltak ezek a szervek, vagy azért, mert ügyfelek tömegei jelentkeztek ilyen igénnyel, vagy más okból) elrendeli-e az elektronikus ügyintézés

lehetőségének a biztosítását.

Hasonlóan kellett volna eljárni az önkormányzatok esetében is: a képviselőtestület ne arról döntsön, hogy kizárja-e az elektronikus ügyintézés lehetőségét rendeletében, hanem arról, hogy bevezeti-e azt. Például azért, mert pályázat útján ilyen fejlesztést tudott megvalósítani. (A jelenlegi szabályozás szerint államigazgatási (önkormányzati) hatósági eljárásban akkor lehet eljárás cselekményeket kizárólag elektronikus úton foganatosítani, ha azt az ágazati jogszabály, illetve az önkormányzat rendeletben lehetővé teszi.)¹³

Az elektronikus ügyintéztést mindazonáltal így is három kormányrendelet szabályozza a tárgykört a Ket.-en túlmenően:

- ez elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló;
- az elektronikus ügyintéztést lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló;
- a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó

tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló kormányrendeletek.

Egy pontos bizonyos ellentét mutatkozik a Ket. és a részletes szabályokat megállapító kormányrendelet között. A Ket. szerint az ügyfélkapu létesítése személyes megjelenéssel történik, a kormányrendelet szerint és elektronikus úrlapon is kezdeményezheti, ha van fokozott biztonságú elektronikus aláírása

A szabályozás véleményem szerint még több ponton erősítésre szorul. Ilyennek tartom a *hatóságok közötti elektronikus kommunikáció intézményesítését* (pl. szakhatósági állásfoglalás megküldése), a rendeletalkotási felhatalmazások pontosítását (a jogalkotásról szóló törvényre is tekintettel), illetve tovább enyhíthető a Ket. „internetközpontúsága”.

Végezetül megjegyezzük, hogy az elektronikus eljárás elterjesztése azért is problematikus lehet, mert az ehhez szükséges óriási forrásokra más területeken (pl. közszolgáltatások területén) talán nagyobb szükség lehet.

Jegyzetek

- ¹ Egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- ² II. fejezet 4. 4.
- ³ Das dritte Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, 01. 02. 2003. (BGBl. 2003. I. 3322. o.)
- ⁴ Heribert Schmitz: Digitale Verwaltung – Das dritte Gesetz zur Änderung verwaltnungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002. 1283. o.)
- ⁵ Heinz Huber: Die Novellierung des Verwaltungsverfahrenrechts durch das Gesetz zur Stärkung elektronischer Verwaltungstätigkeit. (Bayerischer Bürgermeister, 2002. 511. o.)
- ⁶ Kuno Schedler - Isabelle Proeller: New Public Management (Bern-Stuttgart-Wien, 2000.) 231. o.
- ⁷ Volker Boehme-Nessler: Elektronik Government: Internet und Verwaltung – Visionen, Rechtsprobleme, Perspektiven (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001. 375. o.)
- ⁸ Heinrich Reinermann: Das Internet und die Verwaltung – von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung? (DÖV. 1999.) 20. o.
- ⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról
- ¹⁰ Gyergyák Ferenc: Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás szabályai a Ket.-ben. (Magyar Közigazgatás, 2005/2. sz. 82. o.)
- ¹¹ A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. (Szerkesztő-lector: Dr. Kilenyi Géza, Budapest, 2005. 455. o.)
- ¹² A közigazgatási ügyintézésről alkotott lakossági kép megismerését célzó közvélemény-kutatást a MEH megbízásából a Marketing Centrum kft. készítette a magyar lakosságra minden tekintetben reprezentatív 2.000 fős mintán 2005 februárjában.
- ¹³ 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról 3. § (4) bekezdés

E-kormányzat a gyakorlatban

Jogos az a felvetés, hogy ma még nem működik teljes mértékben kielégítően az elektronikus közigazgatás. Ami jelenleg működik, az kevés. Környezetváltozás volt, de szemléletváltozás is szükséges e mellé, tehát az önmagában, hogy a jogi szabályozás megtörtént, az nem lesz elegendő. Miért is ilyen terjedelmes a Ket. elektronikus szabályozási része? Röviden azért, mert azt gondoltuk, hogy a garanciális elemeket be kell építeni a törvénybe. Tehát mindenki a saját ötleteit próbálja beépíteni a különböző elektronikus ügyekbe és őszinte tisztelemmel a pécsi fejlesztő kollégának, aki azt mondta, hogy prototípusokra lenne szükség és erre kellene továbbmenni.

Hol is tartunk jelenleg? Tehát milyen alapra kell megépítenünk az elektronikus kormányzást? Bemutatom az EUROSTAT egy elemzését arról, hogy mely országok milyen mértékben használják az Internetet, tehát egyáltalán a számítástechnikát. Magyarország e tekintetben nem áll túl jó helyen, ami ugyanakkor azt jelenti, hogy erre az alapra kell nekünk elektronikus kormányzást építeni. Tehát ez az alap, udvariasan kifejezve is, ingatag ahhoz, hogy mi ebből valamit kihozzunk. Ezzel együtt azonban nem állunk rosszul az elektronikus kormányzás terén, bármilyen statisztikai elemzést is vizsgálunk. Egy másik elemzésből, mely ENSZ-es statisztikai adat, kiténik, hogy a fejlettségünkhöz képest egészen rajta vagyunk a fő törésvonalon, tehát az átlagos szintet elérjük. Egyébként pedig a világon a 27. és 32. közötti besorolásokat adnak a különböző értékelési rendszerek Magyarországra számára, tehát ezzel önmagában nem kellene szégyenkezni. De ez – hozzá kell tennem –, hogy nagyon sok vonatkozásban csak a látszat. A dolgok mélyén igazán az áll, hogy hiába léteznek is elektronikus rendszerek, ha nem fogják igazán őket használni, s ez sajnos egy nagyon nyugtalanító tény. Ma, megint csak

az EUROSTAT-ra tudok hivatkozni, Magyarországon a lakosságnak a 18%-a hajlandó foglalkozni az elektronikus ügyintézésrel és ez tulajdonképpen európai átlagban nem is lenne egy rossz szám, még 15-ök között is vannak nálunk gyengébbek. Tehát a helyzet azért nem teljesen reménytelen.

A továbbiakban röviden a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszerről szeretnék beszélni, hiszen mi ezzel próbáljuk meg azt a lyukat betömni, ami végül is az infrastruktúra teljes hiányából és a helyi fejlesztési lehetőségek hiányából adódik. Tehát megpróbálunk egy olya infrastrukturális hátteret adni s egy olyan szolgáltatást biztosítani valamennyi kormányzati és önkormányzati szerv számára (és itt majd kitérnék a csatlakozás problémáira egy kicsit később), ami valahogy be tudja tömni azt az egyébként létező hiányt, hogy se tudás, se forrás nincs arra, hogy ezeket a különböző alkalmazásokat helyi szinten ki lehessen fejleszteni. Természetesen igaz az, hogy ez nem mindenre tud választ adni, de reméljük, hogy sok embernek az életét meg fogja tudni ez is könnyíteni. Volt itt már szó róla, hogy két út létezik az azonosításra ma Magyarországon: az egyik az elektronikus aláírás. Mi a másik utat valósítjuk meg, és ahogy mondtam ennek tulajdonképpen nagyon praktikus okai vannak: ez lényegesen kisebb beruházást igényel mind az ügyfelek, mind a hivatalok számára. Néhány ügyintéző elektronikus aláírással való ellátása hivatalonként bőségesen elégségesnek látszik a jelen fázisban. Mi nem azért harcolunk ma, hogy mindenkinek ott legyen elektronikus aláírás a kezében, ez egyszerűen luxusnak tűnik. Az a lényeg, hogy adott ez az eszköz, amivel hitelesen be lehet küldeni dokumentumokat és ugyanígy egyébként hitelesen vissza is tud majd küldeni. Az új Elektronikus Szolgáltató Rendszer annyiban lesz minőségileg más, mint minden hasonló rendszer,

hogy ez nem célrendszerként fog funkcionálni, hanem ez megpróbál egy olyan környezetet létrehozni, amelyekben lényegében egy úrlappal bármelyik ügyintézési folyamat beültethető, és ezen keresztül mindenki számára, minden ügyintézését végző szerv számára tudunk egy olyan infrastrukturális hátteret biztosítani, amellyel ő a saját problémáit meg fogja tudni oldani. Ez tulajdonképpen tehát a központi rendszernek a logikai modellje. A dolognak az a lényege, hogy van egy közös bemeneti felület, ami vagy Internetes vagy pedig szóbeli, és van a másik fele: a kormányközi portál, amit mindjárt bemutatok, és e mögé beállt tulajdonképpen annyi intézmény (és nem törvényszerűen csak közigazgatási), amennyi vállalja ezt a módszert, és ott van mögötte infrastruktúrának elsődlegesen az EKG, az elektronikus kormányzati gerinchálózat, de természetesen az Internet felé is megvannak most már a csatlakozási modelljeink.

Vizsgáljuk meg, hogy milyen konkrét feladatai vannak az ügyfélkapunak: ugye a KET előírta a viszontazonosítás megvalósítását. Ez úgy tűnik, hogy most már kellő stabilitással működik és működik az Interneten keresztül is, erre is vannak sikeres példák, tehát ez is működik. Működik az egykapusága, tehát egymás után több független ügyet is lehet vele intézni, és működik most már és elsejéjtől még nagyobb terjedelemben és oda-vissza működni fog a biztonságos tároló, ami azt jelenti, hogy ha az ügyfél nem vállalja azt, hogy a saját internetes levélcímére kéri a levelet, mert az egyébként mások számára is hozzáférhető, akkor van egy jobban védett belépési lehetősége. Mint látszik, természetesen ehhez mi az összes egyébként szabványos aláíró alkalmazást illeszteni akarjuk. Feltett szándékunk, és már folynak az előkészítő munkálatok, hogy az összes alternatív aláíró eszköznek is megfeleljen. Végül pedig még egy időbélyeg szolgáltatásról kell

beszélnem, ami rögzíti a beérkezési állapotot és abban a pillanatban a megváltoztathatatlanságot is biztosítja. Fizetéssel még ebben a pillanatban nem rendelkezünk. Ma még csak csekkel tudjuk a fizetést fogadni, de ennek az előkészítése is folyamatban van. Terveinkben az szerepel, hogy az év végére meglesz, de ez elsősorban anyagi kérdés. Itt szeretném azt kiemelni, hogy mi tényleg minőségileg más szeretnénk elérni ezzel az elektronikus ügyintézésben, hiszen ez nem egy nyolc órás nyitvatartási rendszer, hanem minden infrastrukturális elemében valóban 24 órában áll rendelkezésre: értem ez alatt az Ügyfélértékelő Központot, a mögötte lévő elektronikus szolgáltatásokat, illetve általában a rendszereket.

A KÜK-ről csak egy egész rövid gondolat, annyi amit már elmondtam, azon felül, hogy ezen keresztül közérdekű bejelentéseket is lehet tenni, illetve párhuzamosan három idegen nyelven is fogadja a bejelentéseket és ad tájékoztatást. Feltett szándékunk, hogy ebben sokkal érdemibb együttműködést alakítsunk ki valamennyi már létező ügyfélszolgálattal, de ebben nagyon nehezen és nagyon sok egyeztetés árán sem mondhatom azt, hogy valami ugrásszerűséget értünk volna el. Az időpontfoglalásról. Úgy gondolom, hogy ez is egy olyan nagyon egyszerű szolgáltatás tulajdonképpen, de ez is nagyon szépen mutatja, hogy micsoda szemléleti korlátok vannak az elektronikus közigazgatás környékén, ugyanis ezt sem hajlandók igazán alkalmazni a különböző, akár csak okmányirodák, pedig tényleg minden adott hozzá. Tehát két kemény évünkbe került gyakorlatilag, hogy a 280 okmányirodában, ami egyébként legalább részben BM felügyeletű, el tudtuk ezt a rendszert vinni, és még ma is ott tartunk, hogy sok helyen nehezen hozzáférhető időket rakják ki az ügyfelek számára elektronikus hozzáférésre.

Fentiekén túlmenően egy olyan üzenet alapú rendszert hozunk létre, amelyik képes lesz arra, hogy lényegében bármilyen formanyomtatványt el tudjon juttatni ahhoz a szervhez, aki csatlakozott és biztosította magát a formanyomtatványt. Egy formanyomtatvány fejlesztése azért nagyságrenddel kisebb költséget jelent, mintha egy teljes foga-

dórendszert kellene kiépítenünk, és innentől kezdve ezeket végül is amíg nem képesek másként, addig hagyományosan feldolgozzák, de akkor is a sorban állás és a kényelmetlenség egészen megtakarítható. Eredetileg a rendszer arra van kitalálva, hogy adóbevallásokat és hasonló direkt kommunikációt végezzen, de ezen sikerült túllépni és most már ennél

sokkal szélesebb választék áll rendelkezésre. Év végére az a tervünk, hogy legalább harminc-negyven ilyen szolgáltatást biztosítunk.

Ebben egy gyenge pontra szeretném felhívni a figyelmet: a törvény azt mondja, hogy ügyfélkaput csak természetes személyek nyithatnak, és legalább ilyen súllyal kell biztosítani a nem természetes személyek

kapcsolati rendszerét, ezek nyilván tartásával azonban adatvédelmi problémák merültek fel, így ezért ezek ma vissza vannak csomagolva azokhoz a szervezetekhez, akik ténylegesen fogadják az ügyfeleket. Természetesen ez sokkal bonyolultabb és sokkal körülményesebb, de az adatvédelmi követelményeket ma még így tudjuk kielégíteni.

Jegyzetek

¹ Kabinetfőnök, Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Kormányzat Központ

DR. CSEFKÓ FERENC¹

Az e-önkormányzás útjai

1. Visszapillantás a közelmúltra

Az e-közigazgatás, s különösen az e-önkormányzás még az igencsak rövid, mindösszesen másfél évtizedre visszanyúló önkormányzat-történelmen belül is meglehetősen kevés, érdemben alig néhány esztendőre tekinthet vissza – már ami e rendszer valamilyen szintű és minőségű gyakorlati alkalmazását illeti. Az 1990-es évek elején nemhogy számítógépek lettek volna, de a települések (ezen belül elsősorban a kistételepülések) jó részében alig volt műszaki-technikai infrastruktúra (kézzel tekert tintás – nem tintasugaras! – másológép, kurbilis telefon), ami vagy működött, vagy nem, attól függően, hogy volt-e feszültség, vagy nem – nem is beszélve a folyamatos áramingadozásokról, kimaradásokról. Aztán jöttek a nagy gépek, melyek elfoglaltak egy fél íróasztalt, rájuk lehetett csodálkozni (meg is tették nem kevesen), s némi bonyodalmak után – a polgármester gyanús szempillantásától kísérve az eddig Erikához (ez egy írógéptípus) szokott kezeivel bekapcsolta, próbált pötyögni rajta (néha rajta fogyasztva el a kolbászos szendvicset). Az már hatalmas ugrás volt, amikor sikerült játékprogramokat rávinni, s játszani az egér segítségével. A '90-es évek közepe, második fele már az érdemi használatot is jelentette. A helyi köztudatban

is kezdett honosodni az Internet, a világháló. Az önkormányzati munkában úgyszintén kezdett elterjedni az e-mail kapcsolattartás, az előterjesztések készítéséhez a számítógépes szövegszerkesztés nyújtotta kvázi könnyedségek (nem kellett újraírni, a fehér kulimással javítani, vagy eldobni egy-egy rontott mondat, új javaslat miatt, hanem egyszerű törléssel, újraserkesztéssel percek alatt formába öntöttek lett kész az anyag.

Mai szemmel az előzőekben írtak megmosolyogtatni valók. És ez így van jól. De ne feledjük, hogy 2006-ot írunk, a mai nemzedék szemével informatikai őskornak tekinthető. Azt az időszakot, melyet végig kísért a félelem, a bizonytalanság és bizalmatlanság a gép irányába (azaz, hogy nem tudják megtanulni, alkalmazni), avagy (mert ez is előfordult) a hivatali dolgozók szabotálása – hisz munkájuk, munkahelyük, státusuk került veszélybe.

2. A jelen dilemmái

A másfél évtized egyik legnagyobb eredményének azt tartom, hogy a helyi politikusi körben is megváltozott a hozzáállás az informatikához. Részben családi (gyerek, munka) ráhatással, másrészt a közigazgatásban való hasznosságára is rájövén, szemléletmódjukban a korábbi taszítást a támogatás váltotta fel. Az is igaz, hogy a

helyi politikusok egy részének még ma is ki kell nyomtatni papírra az elektronikus üzenetet, s a választ a titkárnő, adminisztrátor útján küldi vissza (igaz, ez a mai 50-es, 60-as nemzedék jelentős részénél is hasonlóképpen működik). Ettől függetlenül azonban nemcsak erkölcsileg, de anyagilag is támogatja az informatikai fejlesztéseket, a számítógép-beszerzéseket, sőt (ez már közvetlen napjaink aktuális eredménye) a polgármesteri hivatalok jó részében informatikus is alkalmaznak.

Az utóbbi esztendő kormányzati erőfeszítéseinek megfelelően hatalmas fejlődésről számolhatunk be a helyi önkormányzatoknál és az általuk fenntartott intézményekben dolgozó köztisztviselők, közalkalmazottak számítógépes ellátásában, számítógépes ismereteinek fejlesztésében, s a különböző szintű és szervezési tanfolyamok, képzések segítségével ezt igazoló (pl. ECDL) vizsgák letételével.

Míg az előző bekezdésben írtak egyértelműen pozitívnak minősíthetők, addig e tendenciózus fejlődést komoly ellentmondások is kísérték/kísérik. Az informatikában rejlő hatalmas lehetőségek tárházának megismerése és tényleges alkalmazásuk továbbra is személyfüggő, eshetőleges, mind a polgármester, jegyző hozzáállásán, mind pedig az informatikus szakember rátermettségén, kvalitásán, személyes ambícióin, ha-

bitusán. Részben ezek, másrészt a pénzügyi lehetőségeik miatt is jelentős különbségek mutatkoznak meg egyes településtípusok, kistérségek között, e tekintetben is leghátrányosabb helyzetben vannak a legkisebb települések (az 1000 körüli, 500 lélekszám alatti községek).

Ugyanakkor a széles körű és szélessávú terjedés szinte teljessé tette a gépellátottságot (talán nincs is ma már olyan önkormányzat, ahol legalább egy gép ne lenne – még a 100–200 fős, vagy az alatti lakosságszámra is értve). A gépek avultsági foka, műszaki paraméterei viszont jelentős különbségeket hordoznak. Ennél is nagyobb probléma a kompatibilitási rendszerek hiánya – sokszor még adott polgármesteri hivatalon belül is.

A fentiek mellett jelentkezik még problémaként esetenként a külső cégeknek való kiszolgáltatottság, az eltérő képzettségű szakembergárda, az önkormányzati költségvetések igencsak szűkös volta, különösen a fejlesztéseket illeti, azaz a pénzügyi és – továbbra is jellemző, mert ehhez szoktunk hozzá, ebben van bizodalomunk, a papíros alapú ügyintézés, kommunikáció nyújt biztonságot – az iktatási rendszertől a testületek működtetéséig.

Azaz – a majd 3200 önkormányzat teljességét tekintve – az e-önkormányzás még mindig inkább jövő, mint jelenvaló, amit

a most felnövő nemzedéknek a közigazgatás új nemzedéke tehet majd érzékelhető, mindennapi hasznosságúvá.

3. Az e-önkormányzás új kihívásai

Napjainkban a helyi önkormányzati rendszer szinte valamennyi „egysége” eljutott arra a felismerésre, hogy az informatika alkalmazása nélkülözhetetlen eleme és eszköze a hatékonyabb, eredményesebb és takarékosabb önkormányzati működésnek, azonban – miként az előző pont utolsó bekezdésében írtam – ennek általánosság tétele, vagy fogalmazzunk így: szerveződése a helyi önkormányzati munkában újabb kihívásokat jelent, amiknek korántsem lesz egyszerű eleget tenni. Ehhez az alábbiakban megfogalmazott javaslatokkal tudunk figyelembe vehető municiót adni.

Még mindig megfigyelhető önkormányzati berkekben egyfajta negligálása a tervezésnek, programozásnak, mégis ezt tartjuk a jövő útjának. Azaz azt, hogy minden önkormányzat és kistérség készítse el a „maga testére szabott” informatikai stratégiáját, honlapját és az ezekben foglaltak megvalósítását jelentő operatív programot. Értelemszerűen ez másként, más formában, tartalomban és terjedelemben, eszközökben jelenik meg egy százezres nagyságrendű városban, mint egy néhány száz fős kistelepülésen, de ez utóbbinál is meg lehet fogalmazni az alapvető célokat, azok valóra váltásának módjait.

Az e-önkormányzás egyik kiemelt területe a hatósági ügyintézés. E tanulmányban ezzel nem foglalkozunk ugyan, annyit viszont megjegyzünk, hogy az elektronikus ügyintézés általánosság tétele rendkívül összetett, jelentős humán- és műszaki infrastrukturális fejlesztéseket követel. Annak érdekében, hogy előbb-utóbb megforduljon a jelenlegi helyzet, azaz a helyi rendeletek ne zárják valamennyi ügyre az elektronikus ügyintézt, hanem tegyék azt azok többségére lehetővé. Ehhez véleményem sze-

rint „le kell fordítani”, pontosabban adaptálni a Ket.-et és számtalan különös eljárást az informatika „nyelvére” és kialakítani azokat az ügyfélkapcsolati rendszereket, folyamatokat, amelyek biztosítják eme ügyintézési, hatósági döntéshozatali eljárási módot.

A helyi rendeletalkotás, azok előkészítésének módszerei számára óriási lehetőségeket rejt az informatika. Ez magában foglalhatja a majd ötvenezer helyi rendelet internetes elérhetőségének megteremtését – hasonlóan a központi joganyaghoz. Másrészt és részben ennek révén a jó megoldások, másutt alkalmazott minták kerülhetnek felhasználásra. Harmadrészt a norma-előkészítők egymással folyamatos kapcsolatot tudnak tartani. Negyedszer, és tán ez a legfontosabb, ezek révén biztosítható a helyi társadalom, szakmai szervezetek és a polgárok részvétele a döntés-előkészítési folyamatban, sőt ennek során az előkészítés időszakában az eltérő nézetek, vélemények és érdekek ütköztetésére is sor kerülhet.

Nem csupán a rendeletalkotás, de az önkormányzati munka egyéb területein is (pl. intézményfenntartás, szolgáltatások biztosítása, belső ellenőrzési tapasztalatok, vagy a belső ellenőrzések biztosítása, közbeszerzések, rendezvények szervezése, ünnepekre való meghívás, tájékoztatás és információkérés stb.) kiváló lehetőséget jelentenek az informatika nyújtotta lehetőségek, beleértve itt az immár 1800-nál is több kisebbségi önkormányzatot is. Az önkormányzati egyéb kapcsolatrendszer alakításában, azok folyamatossá tételében ugyancsak fontos az informatika szerepe. A már említett kistérségi kapcsolatokon túl, ez érintheti az országos önkormányzati érdekszövetséggel való kapcsolatalakítást, melyek révén minden önkormányzat közvetlenül is részt vehet a központi jogalkotási folyamatban. Gondoljunk ennek lehetőségére pl. a költségvetési tervezés elfogadása-kor, avagy a közeljövőben aktuálissá váló közigazgatási reformba történő véleménynyilvánításra,

a közös szövetségi álláspontok kialakítására.)

Az önkormányzati kapcsolatok kiemelt területei a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatallal az Ötv.-ben rögzítetteknek szinte be nem látható előnyökkel, munkateher-csökkenéssel, ezer tonnára tehető papír-megtakarításokkal stb. járna az, ha a települési és a kisebbségi önkormányzati ülések jegyzőkönyvei, a meghozott döntések (rendeletek, határozatok) ezen az úton kerülnének hozzánk (tehát a jegyző elektronikus formában terjesztené föl e vastos dokumentumokat, s így az elektronikus törvényességi ellenőrzés eszközévé válhatna.

A településrendezés és -fejlesztés, illetve a kistérségi fejlesztések, programok készítésének (pl. digitális alaptérképek) mondhatnánk nélkülözhetetlen eszköze lehet a számítógépes programok általi előkészítés – kiemelve itt a településrendezési tervek felülvizsgálatát, újat alkotását, mint kötelező önkormányzati feladatot.

Az előző bekezdésben írtakhoz hasonló eredményeket hozhatnak a forrástérképek elkészítése, a pályázati lehetőségek feltárása, maga a pályázati tevékenység, annak koordinálása, közös pályázatok megfogalmazása és – ez a legfontosabb – megvalósítása.

Az önkormányzatok, kistérségek eminens érdeke az idegenforgalom fejlesztése, a PR-tevékenység koordinálása. Nem kell bizonyítani, hogy itt milyen távlatokat nyithat az informatika. Az így készülő „bemutatók” egyúttal a tőkebecsalogatásnak is fontos eszközei, eszközei annak, hogy a potenciális vállalkozói körhol teremtsen munkahelyeket, gazdagítva ezzel a települést és segítve a helyi foglalkoztatási dongok megoldásában.

A polgármesteri hivatalok, mint munkaszervezetek belső működésében, az elektronikus iktatási rend általánosság tételében, a köztisztviselők (belső egységek) közötti kapcsolatokban, a szabályzatok elkészítésében, azok intranetre tételében, az intézmé-

nyeikkel való kapcsolattartásban stb. ugyancsak döntő változást hozhat az informatika.

A képviselő-testületi ülések nyilvánossága nem hozta meg azt az eredményt, amit az Ötv. előkészítésekor vártak, ez vonatkozik a közmeghallgatásra is. Azaz meglehetősen szerény az érdeklődés a fórumok iránt. Megfelelő informatikai kapcsolat-építéssel biztosítható, hogy – nem zavarva a testületi ülések menetét – a polgárok közvetlenül is részt vehessenek ebben, megfogalmazhassák észrevételeiket, s azok még a döntés meghozatala előtt a testületek elé kerülhessenek.

Alig van ma már önkormányzat, amelynek ne lenne honlapja. Ezek rendkívül változatosak, s egyúttal eltérő hasznosságúak is. Általában tartalmazzák a legfontosabb információkat, de zömük statikus, nincs heti, napi frissítése, nem élő. Rendszertelen és kevés információt tartalmaznak az intézmények belső életéről, a szolgáltatások igénybevételei lehetőségeiről, a mesterekről és mesterségekről, a kereskedelmi, vendéglátó egységek választékairól, elérhetőségekről, aktuális eseményekről, állásbörzéről, ünnepekről, fesztékről és így tovább. Az itt felsoroltak egyúttal a feladatokat is jelentik. Továbbá, hogy a települések „arcának”, fontosabb jellemzőinek angol nyelven is meg kellene jelennie a világhálón – ezzel is szolgálva az idegenforgalmat.

Ahhoz, hogy az informatikai eszközök, eljárások, a települési közélet részévé váljon, szükséges az is, hogy a lakosság – kiemelve itt az idősebb generációt is – „megtanulja a számítógépet. Ez vonatkozik a helyi politikusokra is (gondolunk pl. a 2006 októberében megválasztásra kerülő helyi képviselőkre). Ebbe a folyamatba be lehetne kapcsolni a helyi civil társadalmi szervezetek, az e-Magyarország pontokat, a népfőiskolákat, teleházakat, más közösségi tereket. Így, és ezáltal, azaz a digitális demokrácia révén kiteljesíteni az állampolgári részvételt, a választópolgárok helyi közösségeit megillető önkormányzáshoz való jogot.

Jegyzetek

¹ Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

BUDAI BALÁZS BENJÁMIN¹

M-government; sms és wap alapú önkormányzati ügyintézés

Az m-kormányzati szolgáltatások eddigi és jövőbeni alakulását számos tényező befolyásolja. A tudományos kutatások iránya egyre inkább önálló területet szentel a mobilitásnak és az abban rejlő lehetőségeknek. Az elkülönülést – a hazánkban megrendezett hazai és nemzetközi konferencián kívül – jól jelzi, hogy egyre több kutatóhely szakosodott a téma egy-egy szegmensének vizsgálatára:

– A mobilizálódó társadalom szociológiai vizsgálatát Nyíri Kristóf (MTA-Filozófiai Kutatóintézet) vezeti.

– A mobil demokrácia kérdéseit az E-demokrácia Műhely Kutatócsoport vizsgálja L. László János és Sükösd Miklós (CEU Politikatudományi Tanszék) vezetésével.

– A jogi vonatkozásokat a Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi kara kezdte nagytító alá venni Balogh Zsolt György irányítása alatt.

– Míg a közigazgatási vonalat – megszokott módon – a Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar E-government Kutatócsoportja kutatja Tózsza István vezetésével. A kutatási eredményeket számos publikáció kísérte.

Ha a felhasználások oldaláról közelítjük meg a kérdést, a mobil-közigazgatási szolgáltatások mögött felfedezhetjük a majdnem telített piaci mobilpenetrációs értékeket, a kedvező technikai lehetőségeket, mely értelmében a mobil technológia képes helyettesíteni a magyar közigazgatás számos elemi lépését, így téve gyorsabbá és dinamikusabbá a hagyományos ügymenetet. Észleltük a mobiltechnológiák relatív egyszerűségét (felhasználóbarátságát) és emberközeliségét, állandó rendelkezésre-állását, és

viszonylagosan könnyű automatizálhatóságát.

Fontos beszélni arról, hogy a kereskedelmi megoldások több helyütt szolgáltak mintaként a közigazgatási szolgáltatások előtt. Nem csupán arról van szó, hogy a kereskedelmi szolgáltatások „helyet készítettek elő, és kikapcsolták az utat” a közigazgatásnak, hanem mennyiségileg természetessé tették a mobiltelefon hagyományostól eltérő funkciójának gyakorlását.

A kérdés persze a közhitelesség, mely a mobil-ügyintézés valódi létjogosultságát alakítja napjainkban. Tudjuk, hogy technológiailag lehetséges a mobilon keresztüli aláírás (W-PKI), azonban ennek elterjedtsége hazánkban minimális. (Köszönhetően annak, hogy az ehhez szükséges SIM-kártya csere még nem történt meg.) Ennek következménye, hogy Magyarországon közhiteles tranzakciót csak WAP-on, szerver általi hitelesítéssel lehet tenni (ennek a formának is csak elvi lehetősége áll fenn Magyarországon), ami az ennél néha lényegesen egyszerűbb SMS-alapú alkalmazások előtt bezárja a kaput.

A Miniszterelnöki Hivatalban (MEH) több pilot projektben alkalmazzák már a W-PKI-t, így publikus használatának elvi lehetősége fennáll.

Ha a létrejött szolgáltatásokat az interakció minősége szempontjából vizsgáljuk, az eEurope program Common List of Basic Public Services című követelményjegyzéke szerinti első három szint mindegyikére találunk példát. Mennyiségileg az úgynevezett információ-kérő, sms-alapú szolgáltatásokból találjuk a legtöbbet (mit, mikor, hol érhetek el a

közigazgatásban), de az egyirányú interakció (időpontfoglalás, okmánykérés, tájékoztatás felvételi eredményről stb.) szolgáltatásai is megtalálhatók. A már valódinak tűnő kétirányú interaktivitás szolgáltatásai csak pilotok szintjén érvényesülnek, így a már említett MEH-es (adózásra irányuló) fejlesztésen kívül megemlíthető a főváros budai oldalának több önkormányzatánál bevezetni szándékozott, budaörsi kísérleti központú SMS-ügymenet modell (mely utóbbi hitelesítés nélkül, kvázi kétirányú interakciót valósít meg, előkészítve, és felgyorsítva az offline ügyintézését, annak teljes előkészítésével).

Az új közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény (Ket.) hazánkban lehetővé teszi a mobiltelefonon keresztüli ügyintézését, azonban több helyen is akadályokba ütközhetünk a mobil ügymenetek kialakításánál. A közhitelességet biztosító W-PKI hiányán túl, akadályt jelenthet az önkormányzatok azon kibúvója, hogy a Ket. által látszólag garantált elektronikus szolgáltatási kötelezettség alól rendelet útján el lehet térni, ha arra a hivatal nem készült fel. Így mobil-közigazgatási szolgáltatások csak az informatikailag fejlett, de leginkább attitűdjében nyitott önkormányzatoknál alakulhatnak ki a közeljövőben. Akadályt jelenthetnek, illetve a későbbi fejlődési tendenciát nagyban befolyásolják a jelenlegi pilot-projektek lakossági megítélései, hiszen ha a visszajelzés pozitív, a többi szolgáltatás is könnyebben terjed el. Negatív visszacsatolás esetén azonban a mobil-közigazgatási szolgáltatások magyarországi elterjedése a távolabbi jövőbe

húzódik, és megmaradunk a különböző, és egymással nem feltétlenül összefüggő szolgáltatások tudományos elemzésénél.

Végül célként természetesen a kétirányú, hitelesített, és online fizetéssel egybekötött interaktív közigazgatás lebeg a hazai fejlesztők szeme előtt. A mobil fizetés alakítására két hazai központú konzorcium is tevékenyen fejleszt (CELLUM és SEMOPS), azonban kulcsrakész megoldásaik ügymenetekkel történő összehangolása, a hitelesség korábban említett problematikája miatt csúszik.

Kutatócsoportunk megállapítása szerint, ha átlendülnénk a közhitelesség biztosításának kérdésén, rengeteg érdekes és hasznos szolgáltatás előtt nyílna meg a lehetőség Magyarországon.

Végül két ügymenet-modell szeretnék Önöknek bemutatni. Az egyiket úgy hívjuk, hogy hagyományos ügymenet-modell, a másik pedig egy mobillal gyorsított vagy mobillal előkészített ügymenet-modell. A hagyományos ügymenetnél arról van szó alapvetően, hogy akkor kezdődik az ügymenet, amikor belép az ügyfél az irodába, azonosítjuk és onnantól kezdve jogi szabályok szerint kell eljárni. Ehhez képest a mobil ügymenetnél rengeteg dolgot tudunk tenni azelőtt, mielőtt jogilag megjelenik az ügyfél. Ide tartozik például az időpont egyeztetés, az ügymenet kiválasztása, esetleges adategyeztetések, szükséges formanyomtatványok kiválasztása stb. Mi szükséges ehhez? Szükséges hozzá egy telefon egy szoftver, egy naptár és egy ügyintéző. Az ügyfél küld egy sms-t, cserébe kap egy WAP-linket, amely automatikusan arra az oldalra viszi, ahol ki tudja válasz-

tani a neki megfelelő ügymenetet. Utána megtörténik az adatcsere, a szükséges személyi adatok cseréje és ezt követően pedig egy időpontegyeztetés történik, amiről majd sms-ben megerősítést kap az ügyfél. Két helyen sikerült eddig majdnem tesztelni ezt a WAP-os megoldást: az egyiket Budapesten a II. kerületben, a másikat pedig Budaörsön próbáljuk. A harmadik ilyen hely Hajdúszoboszló lesz. Hajdúszoboszló közismert az ilyen úttörő jellegű alkalmazásoknak a felkarolásában.

Bemutatom, hogy néz ki ez a dolog telefonon. Tétélezzük fel, hogy egy valamilyen szolgáltatásra jogosultságot igazoló okmányra van szükségünk. A telefonnal küldünk kell üzenetet, amely lehet nagyon egyszerű, akár egy kérdőjel is. Ez szolgál arra, hogy lekérdezzük majd a választott ügypéldákat, ugyanis erre kapjuk

később majd a WAP-linket. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a telefonszám, pontosabban ez a szolgáltatás akár emeldíjas is lehet. Ehhez persze egyfajta szemléletbeli változás szükséges, de a helyzet az, hogy ha a hivatal prémium-jellegű szolgáltatást kínál, akkor jogosult arra, hogy ezért külön díjazást számítson fel (ebből a pénzből tudja fedezni például a fejlesztéseket). Az ügyfél ugyanakkor feltehetően szívesen fizet is akkor, hogyha megfelelő kényelmi szolgáltatást kap érte. Visszatérve az ügymenet ismeretetéséhez, az önkormányzatnak érdeke, hogy ezt az ügyintéző számot publikálja valahol, minél több helyen. Az üzenet megérkezik a hivatalba, ezután pedig megkapjuk a WAP-linket, amin tudunk böngészni, és kiválaszthatjuk a nekünk megfelelő szolgáltatást. Ezután egy új felületet kapunk, és

itt történik meg az adategyeztetés, tehát meg kell adni a nevünket, a születési helyet, a születési időt és édesanyánk nevét, tehát az alapvető azonosító adatokat. Miután elküldtük ezeket az adatokat, a következő oldalon megjelenik tulajdonképpen egy tájékoztató felület, amelyből kiderül, hogy magához az ügyintézéshez milyen dokumentumok szükségesek. Ezt követően továbbmegyünk az ügyintézési időpontok felületére, azaz megtörténik az időpont-egyeztetés. A rendszer maga több időpontot kínál föl nekünk, melyek közül az ügyfél kiválasztja a neki megfelelőt. Miután ez az adategyeztetés és az időpont-kiválasztás megtörtént, az ügyfél kap egy emlékeztető sms-t arról, hogy az adott időpontban milyen ügypéldákat fog intézni.

Az ügyintéző oldaláról legfontosabb az adminisztrációs felület, mert

az ügyintéző attitűdjén ugyanis nagyon sok minden múlik. Ha az ügyintéző egy nagyon bonyolult felületet kap, akkor valószínű, hogy nem fogja szívesen használni a rendszert, kikapcsolja, nem foglalkozik vele, szabotálja a kérdést, mint azt teszi nagyon sok helyen. Ehhez képest ez egy nagyon egyszerű rendszer: látszik az, hogy milyen időpontban, kicsoda, nagyjából hány éves, milyen ügyben fog jelentkezni. Az ügyintézőnek van egy másik felülete is, ahol beállítja, hogy milyen szabad időpontjai vannak. Amennyiben pedig minden összevág, mind az ügyfél elégedettsége, mind pedig az ügyintéző gördülékeny munkája biztosítva van. Gyakorlati oldalról ezek voltak a legfontosabb kérdések, melyeket a mobil ügyintézésről szerettem volna elmondani Önöknek. Köszönöm szépen a figyelmet!

Jegyzetek

¹ Főiskolai tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar

DR. TÓZSA ISTVÁN¹

T-Government digitális interaktív televízió, az e- közigazgatás jövője

Intő jelek

Magyarországon az MNB nyilatkozata szerint 2005-ben az ún. cyber-bűncselekmények több mint felét a bankkártya ellopásával, egyharmadát pedig a kártyahamisítással követik el. A maradék 10 %-on belül található a kifinomultabb módszerek, mint pl. a billentyűlopó programok alkalmazása. Figyelemre méltó jel azonban, hogy a kis részarány ellenére az ebben a csoportban elkövetett esetek száma volt az, amely nem csökkenő tendenciát mutat az elmúlt évekhez képest – mint a bankkártyákkal

való visszaélés és hamisítás –, hanem növekvőt.

A világon ugyanakkor a *key logging*, vagyis a billentyűlopás ugrásszerű növekedése tapasztalható, elsősorban az USA-ban és Braziliában tombol a biztonságtechnikai *cyber-háború*, melynek hullámai már elérték Nyugat-Európát, s várhatóak a kontinens középső régióiban is.

A pestisként terjedő *key logging*² az FDIC³ által ajánlott, egyre bonyolultabb jelszó és jelszóvédő rendszerek alkalmazására szorítja a bankokat. Ennek a tendenciának már 2005-ben mérhető következménye az

amerikai kontinensen az *on-line banking* részarányának csökkenése volt, a hagyományos személyes és a telefonos banki tranzakciók javára. Akár a gazdaság fejlődésében a hadiipar, úgy az elektronikus közigazgatás fejlődésében az e-banking jelenti az élenjáró technológiai fejlesztések gyűjtőházát, előfutárát. Az igazgatási folyamatokban az adatvédelmi megfontolások, az ügyviteli szabályok és az eljárásjog legtöbb esetben megköveteli a személyi azonosítást, az azonosító kódsorok alkalmazását, csak úgy mint az e-banking esetében. Éppen ezért

figyelmeztető jelként értékelhetjük a számítógépen tárolt jelszavak és kódok ellophatóságának a terjedését, valamint az *on-line banking* kezdődő visszaesését a közigazgatási modernizáció, ill. az e-közigazgatás jövőbeni fejlődésének szempontjából.

Nem beszélve arról, hogy a kormányportálon installált ügyfélkapu használata sem olyan zökkenőmentes, hogy különösebb ICT ismeretek nélkül is bárki használni tudja. Felmerül a szörnyű gyanú: vajon az Internet nem zsákutca-e az e-közigazgatás előtt?

Az Internet, mint zsákutca

Az információs társadalom motorja az Internet, hasznossága és a társadalomban, a gazdaságban játszott forradalmi szerepe nem kérdőjelezhető meg. A közigazgatás modernizációját is elindította. A közigazgatás legújabb kori modernizációját ugyanis nem az 1980-as években a hivatalokban is megjelenő számítógépek indították el. Ahogy Lőrincz Lajos akadémikus rámutatott⁴, a közigazgatási modernizáció három nagy lendületet adó impulzusa: elsőként az írásbeliség, utána az írógép és az indigó feltalálása, s a harmadik – nem a számítógép, amelyet sokáig, mint egy tökéletes írógépet használtak a hivatalokban –, hanem az Internet, amely a 2000-es évek elején úgy tűnik, szintén szervezeti változásokat képes generálni a közigazgatásban. Az Internet tehát igen fontos katalizátor, de nem biztos, hogy az e-közigazgatás tökéletes eszköztét a nyílt világháló fogja jelenteni. Foglalkoznunk kell a kérdéssel, nehogy úgy járjunk, mint a bűvárhencser. Nagy Lajos Képtelen természetrajz című novelláskötetében ugyanis „Bűvárhencser” címszó alatt arról ír, hogy a bűvárhencser igen tanulékony állat. Tudósok megfigyelték, hogy egy bűvárhencser 10 évig járt rendszeresen ugyanazon az úton. Ott volt egy gödör, abba minden alkalommal beleesett, kezét, lábát kitorzte ... Azután a 10. évben jelét adta tanulékonyágának: elkezdte kikerülni a gödört. Igaz – jegyzi meg az író –, hogy azt éppen abban az évben valaki már betemette. Magyarországon a szélessávú Internet elérés kiépítés a kormányzati közüzemi gerinchálózat – az észtekhez, a szlovénokhoz viszonyítva kissé később felismerve ugyan, de – elkezdődött és csak idő kérdése, hogy mikor ér el a legkisebb önkormányzatokhoz is. Nehogy úgy járjunk, hogy mikorra ez bekövetkezik, kiderül, hogy nem is erre lett volna szükség, nem ez az a tökéletes platform, ami az e-közigazgatás megvalósításához nélkülözhetetlen.

Az e-közigazgatás eszközszerkezete

Az újkori, demokratikus közigazgatás szinte tökéletesen működik: mindenki számára elérhetőek szolgáltatásai; aki legalább írni, olvasni tud, elvileg bármelyik szolgáltatását igénybe veheti, ha befárad a hivatalba néhányszor; ehhez legfeljebb az utazási költségeket kell állnia. A gondok magával a hivatallal kapcsolatosak. A hivatal természetesen nincsen mindig nyitva és van, hogy sokat kell utazni odáig: vagyis hetente maximum 40 órában érhető el és a városnak egy bizonyos pontjára kell utazni. Az elektronikus közigazgatás élt a lehetőséggel, hogy az Internet segítségével a közigazgatásnak az ügyfél oldaláról tekintve ez a két nagy problémája megszűnjék. S valóban: aki *on-line* számítógéppel rendelkezik odahaza (vagy rosszabb esetben a munkahelyén), az a modernizálódó közigazgatás jegyében hetente 168 órában el tudja érni a hivatalt, anélkül, hogy oda személyesen el kellene mennie. Tehát az Internet megszüntette az ügyintézés e két nagy kellemetlenségét. Igen ám, de ennek ára volt: a lakosságnak csak mintegy ötödrésze képes arra, hogy megszerezze az Internet elérés technikai eszközeit, s rendelkezik is olyan tudással, hogy ezeket kezelni tudja. A PC, az ICT tudás pénzbe kerül. Igaz, hogy elvileg – ha a hivatali fogadókészség ezt biztosítja – majdnem minden ügyet bármikor lehet táv-intézní, de drágán, és nem bárholonnan, hiszen ehhez *on-line* gépközelben kell lennie az ügyfélnek (otthon, munkahelyen, közösségi Internet elérési ponton). Ha mobilizálódik az Internet elérés, hordozható PC és WLAN⁵ rendszerek rendelkezésre állása esetén a fizikai tér jobban kitarul: a WLAN vevőkörzetéből elméletileg valóban bárholonnan, bármikor elérhető a hivatal. De megint csak nem mindenki veheti igénybe: a notebook ha lehet még drágább, mint a PC és a tudásért is meg kell fizetni. A mobil telefonszolgáltatók hatósugara jóval szélesebb, mint a WLAN rendszereké, tehát elméletileg

valóban bárholonnan elérhető a hivatal, és van még egy nagy előnye a mobiltelefonnak: használatához nem kell szakértelem. Egy SMS-t bárki el tud küldeni informatikai alapismeretek nélkül is, sőt egy WAP oldal fogadására és továbbítására is képes. Nem véletlen, hogy a világon a mobiltelefon közigazgatási alkalmazási lehetőségeit már egy új tudományterület kialakulása kíséri: az *m-government*, vagyis a mobil közigazgatás. A mobil már tökéletes platformnak tűnne, ám alkalmazásával egy új ügyintézési nehézség generálódik: az SMS, sőt a WAP felület is aránylag igen kevés ügyintézési típusban alkalmazható sikeresen. A legnagyobb akadály nem is az üzenő felület szűkösége, hanem a mobiltelefonos személyazonosítás megoldatlansága. A mobil jelenlegi igazgatási, ügymenetgyorsítási lehetőségeiről Budai Balázs számolt be előadásában⁶. Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy míg az Internet penetráció még a legfejlettebb skandináv országokban is 60-70 % körül stagnál, addig az olcsón és szaktudás nélkül elérhető lakossági mobilpenetráció már ma 100 % körüli a legtöbb európai országban, így nálunk is. Az e-közigazgatási eszközszerkezetek horizontján azonban megjelent már az interaktív digitális TV is. Ennek teljes magyarországi penetrációja 2012-ben valósul meg, a digitális műsorszórásra való teljes átállással. A digitális TV önkormányzatra „szabott” eszköze az egy-egy kerület vagy város méretében működtetett digitális kábel TV. Minden előnnyel rendelkezik: a hivatal bármikor, egyszerűen, szaktudás nélkül és közel 100 %-os lakossági penetráció mellett érhető el, az Internethez hasonló érdemi ügyintézési lehetőségekkel (személyazonosítás, űrlapok letöltése, kitöltése, visszaküldése, hitelesítése, iktatása stb). Egyetlen hátránya még a helyhez kötöttség, vagyis TV készülék közelében kell tartózkodni a használatkor. De ez a vonal ugyanolyan fejlődés előtt áll, mint az Internet elérés: TV WLAN, ill. mobil DTV, amire a 3 G-s mobiltelefonok és a TV

konvergenciája már előre kijelöli az utat.

A digitális kábel TV zárt rendszer, nincsen kitéve az *on-line* bűnözésnek, egy-egy városra, kerületre, kistérségre van szabva mind technikai értelemben, mind tartalomszolgáltatása tekintetében. Jelenlegi ismereteink szerint ez az a platform, amely az e-közigazgatás jövőjét jelenti. Ennek a lehetőségnek a kialakulási folyamatában az Internet kapcsán kiépült rendszerek, eljárások nélkülözhetetlenek voltak természetesen, tehát elmondható, hogy az Internet a „tökéletes” e-közigazgatási eszköz (a digitális kábel TV, ill. a hozzá csatlakozó és a jövőben megjelenő DTV-s wifike épülő moibil DTV-k) kialakulása tekintetében „szükséges” zsákutca volt, ill. lesz.

Az e-közigazgatási fejlesztés stratégiája

Az e-özigazgatást alapozó fejlesztések legfontosabb területei közül elsőként említhető a szélessávú Internet elérést közüzemként garantáló technológia hadrendbe állítása. Ennek a lakossági penetrációjára rásegítenek a sorozatosan kiépülő „e-Magyarország” pontok, mint közösségi elérési helyek. Szintén a szélessávú közüzemre épül a kormányportálon elérhető XR, vagyis az okmányirodák szolgáltatásait elektronikus úton prezentáló rendszer. Az elektronikus aláírás, az adatvédelem, a közigazgatási eljárás és az információs szabadság jogi szabályozása megtette a magáét; az e-közigazgatás alkalmazhatósága nem ezeken fog múlni. Ismeretes, hogy az Európai Unió „eEurope” programja tartalmazza azt a 12 állampolgári és 8 vállalati ügypontot, ill. ügycsoportot⁷, amelyet minden EU tagországnak elérhetővé kell tennie közigazgatási rendszerén belül, ill. közszolgáltatásai között. Lehetséges és kényeszerű stratégia az, hogy ezeket a szolgáltatásokat a négy fejlettségi szint⁸ választékában egyre magasabb szinten garantáljuk. Mégis, a belgiami fejlesztések tükrében azt kell javasolnunk,

hogyan az e-közigazgatás fejlesztési stratégiának 4 fő területre kellene koncentrálnia. Az első és a legfontosabb: az elektronikus személyi igazolvány⁹ (eID) bevezetésének megalapozása. A második az elektronikus személyi igazolványnak elektronikus aláírásként és elektronikus adatrendszerekhez való hozzáférési jogosultsági kód minőségben történő alkalmazása on-line rendszerekben. A harmadik ugyanezen eID jogosítványoknak a mobiltelefonokhoz való csatlakoztatása, s végül a negyedik az eID-nek a DTV rendszerekhez való csatlakoztatása.

Így az eID lesz az az univerzális elektronikus kulcs, amely mindig az ügyfélnél van, azzal bármikor, bárhol, bármilyen adathordozó igénybevitelével (Internet, mobiltelefon, DTV) el tudja érni a hivatalt; ott megnyugtató módon

azonosítani tudja magát, és bármilyen eljárást tud kezdeményezni.

Az eID kulccsal hozzáférhető rendszerek az e-közigazgatásban:

	Internet	mobil	DTV
elérhetőség:	max. 60 %	100 %	100 %
szakértelem:	kell	nem kell	nem kell
ügyintézés:	teljes körű	korlátozott	teljes körű

A három platform értékelése e-közigazgatás szempontjából:

Internet	mobil	DTV
hátrány	előny	előny
hátrány	előny	előny
előny	hátrány	előny

A DTV megjelenése

A digitális interaktív televízió közigazgatási alkalmazásának kialakulásában van a saját szakterülete a nemzetközi szakirodalomban: t-government elnevezéssel. A televíziós szolgáltatások és köz-

szolgálati alkalmazások élenjárói az USA, Dél-Korea, Európában Észak-Olaszország (Lombardia és Emilia-Romagna tartományok), valamint az Egyesült Királyságban Anglia.

Meg kell jegyezni, nem minden szerénység nélkül, hogy mind a

mobil-közigazgatási, mind a t-közigazgatási területen, vagyis az e-közigazgatásban a poszt-Internetes, ill. az Interneten túlmutatató platformok viszonylatában a BCE Közigazgatás-tudományi Karán, a Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszéken működő E-Government Kutatócsoport letette a névjegyét¹⁰, amivel világviszonylatban sem kell szégyenkeznie.

Az országban DTV egyelőre nem működik kísérleti jelleggel sem közigazgatási területen. Várhatóan Óbuda – Békásmegyer lenne az első önkormányzati DTV teszterület, egy pályázat függvényében. Mobil kormányzati alkalmazásra, kísérletre azonban már van több önkormányzati példa is (Hajdúszoboszló, Kalocsa, Jászberény, Budaörs).

Jegyzetek

- 1 Főiskolai Tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszék
- 2 Az utóbbi 2 évben hússzorosára nőtt az ismertté vált, s jelszavakra vadászó kémprogramok száma
- 3 Federal Deposit Insurance Company
- 4 2005-nen a Magyar önkormányzatiság 15. évfordulója alkalmából rendezett BM – MTA konferencia levezető elnökeként
- 5 Wireless Local Area Network (drótnélküli helyi területi hálózat)
- 6 „M-Government (SMS és WAP alapú önkormányzati ügyintézés)” VII. Infokommunikációs Szakmai Nap, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2006. április 28.

⁷ Lásd: www.eu.int.idabc.

⁸ Információs, interakciós, tranzakciós, transzformációs

⁹ Electronic Identity Card (eID)

¹⁰ A világ első mobil-közigazgatási szakkönyve és egyetemi tankönyve itt született: Budai B. – Sükösd M.: M-kormányzat M-demokrácia – Akadémiai Kiadó, 2005; szintén úttörő jelentőségű könyv: Tóza I. (szerk.): T-Government, avagy a digitális interaktív televíziózás a közigazgatásban – E-Government Alapítvány 2005; és angol nyelven: M-Government T-Government, the Latest Technological Trends in Public Administration – E-Government Alapítvány 2006.

DR. NAGY ZSOLT¹

Elektronikus aláírás, azonosítás, hitelesség

Előadásom célja, hogy a közelmúltban (2005. november 1-jén) hatályba lépett közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) kapcsán alkalmazott entitás-azonosítási rendszert áttekintsem, összehasonlítva a – gyakorlatban sajnos versenyztetett, míg a jogszabály által inkább egymást kiegészítő megoldásoknak tekintő – technológiákat a szabályozás tükrében.

A Ket. X. fejezete foglalkozik az elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás szabályaival,

lefedtetve azon alapvető rendelkezéseket, melyeket az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (XI. 22.) Korm. rendelet, 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, illetve az elektronikus ügyintézését lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló

195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet (továbbiakban együttesen: Ket. vhr.-ek) részletez.

Ahhoz, hogy az elektronikus térben is a papír alapúhoz hasonlóan érdemi ügyintézés lehessen folytatni itt is elengedhetetlen az ügyfelek megfelelő azonosítása. Ez papír alapú ügyintézés esetén személyazonosításra alkalmas igazolvány (személyi igazolvány, útlevél, új típusú jogosítvány) felmutatásával és ellenőrzésével történik, nyilatkozattétel esetén pedig kézi aláírással hitelesít az ügyfél és a hivatal egyaránt. A cél, hogy legalább ezen azonosítási és hitelesítési gyakorlatokkal

egyszerűsítsük vagy jobb megoldást találjunk az azonosításra és hitelesítésre az elektronikus térben is.

Ezt elérendő a Ket. erre vonatkozó főszabálya szerint – törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában – ha az ügyfél legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással rendelkezik, a kérelem az ügyfél elektronikus aláírásával ellátva a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (továbbiakban: központi rendszer) keresztül vagy közvetlenül a hatósághoz is

benyújtható.² Ezáltal általánosan használhatóvá váltak a közigazgatási hatósági ügyintézés területén is az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényben szabályozott, dedikált joghatással bíró elektronikus aláírások. Ez egyébként azért bír különös jelentőséggel, mert korábban az Eat. – azóta jogszabálykövetés keretében módosított szabálya szerint – az egyes ágazatokhoz tartozó hatóságok által lefolytatott államigazgatási eljárásokban eljárási cselekményeket akkor lehetett az elektronikus formán kívüli dokumentumokat mellőzve, csak elektronikus aláírt elektronikus dokumentum, illetve elektronikus aláírás használatával fogatosítani,

– ha ezt az államigazgatási ügyintézés tekintetében az eljárástípusra, illetve az ágazatra vonatkozó jogszabály kifejezetten lehetővé tette vagy

– az önkormányzati államigazgatási, illetve hatósági ügyintézés során pedig azokban az esetekben, ha az első pont szerinti feltétel fennáll és az önkormányzat – illetékességi területére nézve – az elektronikus ügyintézés rendeletben lehetővé tette.

Visszatérve a Ket. vonatkozó szabályaihoz, a jogalkotó lehetővé kívánta tenni azon ügyfelek számára is az elektronikus út választását, akik nem rendelkeznek elektronikus (elektronikus aláírási) hitelesítési képességgel. Számukra az elektronikus hatósági ügyintézés lehetőségét a központi rendszer biztosítja oly módon, hogy az ügyfél számára jelszó alapú egyedi azonosítót biztosít.

Felmerül természetesen a kérdés, hogy hogyan is történik meg az elektronikus aláírási képességet biztosító kulcspár és tanúsítvány, illetve a központi rendszer által biztosított egyedi azonosító ügyfélhez rendelése. Ehhez a szabályozás szerint személyes kapcsolatfelvételen alapuló regisztráció szükséges, mely során megtörténik az entitás meglévő – általában papír alapú – dokumentumokon alapuló azonosítása és számára az elektronikus aláíró kulcspár (és tanúsítvány), vagy az egyedi azonosító kibocsátása.

Míg a regisztrációt az elektronikus aláírási képesség megszerzése során a kulcspár és a tanúsítványt kibocsátó Eat. szerinti hitelesítés-szolgáltató végzi, addig az egyedi azonosító megszerzésére több mód is kínálkozik. Egyrészt történhet meghatározott regisztrációs szerv (a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi szerve, a közzétartott feladatokat ellátó jegyző által működtetett okmányiroda, vagy kormányrendeletben meghatározott más szerv) előtti személyes megjelenéssel és azonosító igényléssel vagy legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott – a központi rendszer által biztosított – elektronikus űrlap benyújtásával is. Ez utóbbi esetben a személyes kapcsolatfelvételen alapuló regisztrációt már korábban a tanúsítvány-kibocsátás okán a hitelesítés-szolgáltató elvégezte. A fenti regisztrációs eljárások valamelyikének lefolytatása után az ügyfél számára elvileg megnyílt a lehetőség az elektronikus hatósági ügyintézésre. Csakhogy bár elvileg mindkét mód (elektronikus aláírás és egyedi azonosító) alkalmazásával egyaránt lehet ügyet intézni, a két megoldás között igen komoly technológiai és biztonsági különbségek vannak.

A következőkben röviden az elektronikus aláírás és a jelszó alapú egyedi azonosító közötti főbb különbségeket tekintem át, melyet követően röviden kitérek arra, hogy hogyan is lett volna (lenne) kívánatos ki/átalakítani a vonatkozó szabályozást oly módon, hogy a két megoldás ott és olyan célra kerüljön alkalmazásra, ahol és ahogyan arra ténylegesen szükség van.

A jelszó alapú azonosítási megoldások tipikusan pillanatnyi azonosításra alkalmasak, míg az elektronikus aláírások kapcsán használatos kulcspár és tanúsítvány szintén alkalmas ilyen funkciót betölteni, azonban ennél jóval többre is képes.³ A jelszó alapú egyedi azonosító nem tartalmaz az általa hitelesített átlományra, tranzakcióra vonatkozó információt, hiszen az azonosítást követően további szerepe nincs. Ezzel szemben minden – PKI

technológián alapuló – elektronikus aláírás tartalmazza az aláírt adat (pl.: MS Word formátumú nyilatkozat, kép, hang, adatbázis-rekord) úgynevezett lenyomatát, amely egyértelműen jellemző az aláírt adatra. Ebből fakad a következő technológiai különbség, azaz, hogy míg az egyedi azonosító tranzakciónként változatlan (hiszen az egyszeri autentikáción túl már semmilyen kapcsolatban nincs az egyes műveletekkel), addig az elektronikus aláírás minden esetben különböző lesz hiszen az egyik eleme az aláírt adatra egyértelműen jellemző lenyomat. Egészen pontosan a nyers aláírás nem más mint az aláíró magánkulcsával titkosított lenyomat. Még egy fontos szempont az összehasonlításhoz, mégpedig annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a hitelesítési célú adat (jelszó vagy az aláírás létrehozó adatot jelentő magánkulcs elektronikus aláírás esetén) kinek a kizárólagos birtokában van. A jelszó alapú egyedi azonosítót valamilyen formában nem csak az azt használó ügyfélnek, hanem a hatóságnak is ismernie kell, hogy arról megállapíthassa megfelelő-e. Ezzel szemben az elektronikus aláírás létrehozatalát biztosító úgynevezett magánkulcs kizárólag az aláíró birtokában van és az azzal létrehozott aláírás ellenőrzéséhez nem rá, hanem a rá egyértelműen jellemző nyilvános kulcsra van csak szüksége az ellenőrző félnek, ami a nyilvánosan elérhető, hitelesítés-szolgáltató által kibocsátott tanúsítványban benne is van. Mindezeket túl még egy jelentős érv szól az elektronikus aláírás használat mellett, mégpedig annak általános felhasználhatósága, azaz az ügyfél aláírási képességét nem csak a közigazgatási hatósági ügyintézésben tudja azonosításra és/vagy hitelesítésre használni, hanem minden olyan elektronikus ügyintézés során, ahol adottak a szükséges informatikai feltételek (tipikusan az elektronikus ügymenetet megvalósító, támogató informatikai rendszert felkészítették elektronikus aláírások kezelésére) és jogszabályon alapuló joghatással bíró elektronikus nyilatkozattétel szükséges.

Sajnos annak ellenére, hogy a Ket. az elektronikus aláírt dokumentumok fogadásának kötelezettségét előírta, azon kötelezettek (tipikusan önkormányzatok), amelyeknek erre lehetőségük volt kizárták az elektronikus aláírás használatának lehetőségét. A többi – jogalkotási lehetőséggel nem rendelkező – szervezet többsége pedig a mulasztásos jogsértés állapotában leledzik. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy a kötelezettek számára messze nem állt elegendő idő a felkészülésre, mert noha a Ket. már 2004. évvégén elkészült, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó végrehajtási rendeletek csak 2005. harmadik negyedév végén, illetve a negyedik negyedévben születtek meg, nem is beszélve azon IHM ajánlásokról, amelyek szintén a tárgyban kerültek kibocsátásra és volt közöttük olyan amely csak 2006-ban (!), több hónappal a Ket. 2005. november 1-jei hatályba lépése után nyerte el végleges változatát.

Visszatérve a biztonsági kérdésekhez további érdekességet jelentenek azon szabályozási megoldások is, amelyekkel a jogalkotó igyekszik a jelszó alapú azonosító –felismert– hiányosságait enyhíteni. Ilyen – egyik legszembetűnőbb – szabályozási módszer, hogy míg az ügyfél elektronikus aláírással és egyedi azonosítóval az Ügyfélkapun keresztül is nyújthat be anyagokat a közigazgatási szervek felé, addig a köztisztviselők kiadományait –helyesen – minősített elektronikus aláírással kell ellátni! Ugyanilyen kiegészítő megoldást jelentenek az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (XI. 22.) Korm. rendelet 11. §-ában található egyes rendelkezések. Ezen szakasz szabályozza az ügyfél által küldött elektronikus dokumentum ügyfélhez rendelését. Eszerint külön jogszabályban meghatározott esetekben párbeszédre épülő elektronikus ügyintézés esetén biztosítani kell, hogy az ügyfél által küldött elektronikus dokumentum a küldést végző azonosított ügyfélhez hozzá legyen rendelve. Ilyen esetekben a párbeszédre épülő elektronikus ügyintézés alapjául

szolgáltató kapcsolat létesítésekor elvégzett azonosítás önmagában nem biztosítja a kapcsolat tartama alatt végzett egyes eljárási cselekményeknek az azonosított ügyfélhez rendelését. Ennek érdekében az ügyfél által küldött elektronikus dokumentum - feltéve, hogy az ügyfél a megküldéstől számított 3 napon belül nem kéri az így létrejött elektronikus dokumentum helyesbítését - az ügyfél elektronikus aláírása nélkül is az ügyfélhez rendelhető, ha az elektronikus dokumentumot a hatóság személy által felügyelt automatizált (vagy szervezeti) aláírással látja el, vagy az eljárási cselekményt tartalmazó elektronikus dokumentumot a hatóság kizárólag valamely közigazgatási szerv által igénybe vehető időbélyegzés szolgáltatás útján látja el időbélyegzővel. Emellett kiegészítő megoldásként

papíralapon is megtörténhet a hozzárendelés, de ennek szabályait most a tárgytól való eltérést kerülendő nem ismertetem.

Ahogy a fentiekből is látszik, maga a jogalkotó is felismerte, hogy az egyedi azonosító alapú ügyintézés csak kiegészítő megoldásokkal és csak korlátozott mértékben alkalmazható. Álláspontom szerint azonban a fent bemutatott technológiai sajátosságokat jobban figyelembe venni, illetve a hagyományos papír alapú ügyintézési folyamatot is jobban képezni le az elektronikus térre egy olyan szabályozás, mely szerint az egyedi azonosító alkalmazása csak az esetekben lenne megengedett, ahol papír alapú ügyintézés esetén is elegendő a csak igazolvánnyal történő azonosítás. Azokban az esetekben pedig, ahol papír alapon is bármely okból kifolyólag

ügyfél általi aláírás szükséges kötelező kellene, hogy legyen – pont a fenti technológiai sajátosságok és a későbbi bizonyítási nehézségek elkerülése miatt – az elektronikus aláírás használata. Természetesen ez csak egyfajta főszabály lehetne, amely kapcsán bizonyos esetekben lehetségesek lennének olyan eltérések, amelyeket az elektronikus térben történő ügyintézés sajátosságai indokolnak. Ez annál is inkább indokolt lenne, mivel egy átlagos állampolgár nem intéz tömegesen olyan hatósági ügyet (sőt meglehetősen ritkán intéz egyáltalán hatósági ügyet), amely teljes mértékben elektronikus útra lenne terelhető és így érdemes lenne számára aláíró tanúsítvány beszerzése. A gazdálkodó szervezetek pedig a gyakorlati tapasztalatok alapján még úgy sem találják soknak az

aláírási képesség megszerzéséhez szükséges eszközök és szolgáltatások beszerzésének költségét, hogy ezt a MITS célkitűzései és a Ket. kötelező rendelkezései ellenére is csak néhány helyen tudják használni a közszférában.

Összefoglalva, az elektronikus aláírás technológiájával nem csak a pillanatnyi azonosítás, hanem a hosszú távú letagadhatatlanság is megvalósítható, ami a jogbiztonság érdekében nélkülözhetetlen.⁴ Bár a Ket. főszabály szerint az elektronikus aláírással történő hitelesítést preferálja összehangban a MITS vonatkozó célkitűzéseivel és a technológiai indokoltsággal, a gyakorlatban a jelszó alapú egyedi azonosító mesterséges elterjesztése folyik, ami egyúttal a potenciális jogviták magjainak elhárítását is jelenti.⁵

Jegyzetek

- ¹ Netlock Kft., PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- ² Szakmailag helyesebb lenne itt is a „legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással rendelkezik” passzus, helyett a „legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírásához használható kulcspárral és tanúsítvánnyal rendelkezik” rész használata.
- ³ Az elektronikus aláírás technológiai alapját jelentő publikus kulcsú infrastruktúra (PKI) ezirányú felhasználása informatikai rendszerekhez való hozzáférések kapcsán széles körben elterjedt. Ez az úgynevezett tanúsítvány alapú beléptetés. Ahhoz, hogy a tanúsítvány ily módon is használható legyen semmi egyébre nincs szükség,

mint a tanúsítvány key useage mezőjében kibocsátáskor be kell állítani a „ds” bitet. A gyakorlatban ezt a Nemzeti Hírközlési Hatóság EU-s előírások alapján a hitelesítés-szolgáltatók számára csak fokozott biztonságú tanúsítványok kapcsán támogatja.

⁴ Sőt, a jelenlegi technológiai színvonalon csak azzal valószínűsíthető meg.

⁵ Lásd pl. a korábban elektronikus aláírással hitelesített adóbevallást benyújtó Kiemelt Adózók Igazgatóságához tartozó (illetve további) adózók átírányítása jelszó alapú egyedi azonosító alkalmazására 2006-tól.

DR. SZILÁGYI KÁROLY¹

E-cégeljárás²

Jegyzetek

- ¹ PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
- ² A szerző előadásának szerkesztett változata korábban megjelent folyóiratunk 8. számában, 2005 augusztusában.