

Állam- és Jogtudományi Kar  
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

---

**Czékmann Zsolt**

**Információs társadalom és elektronikus kormányzat  
Magyarországon**

**(PhD értekezés tézisei)**

**Miskolc, 2016**

## Tartalom

A KUTATÁS TÁRGYÁNAK, CÉLJÁNAK BEMUTATÁSA.....	1
A KUTATÁS MÓDSZERTANÁNAK ISMERTETÉSE .....	4
A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA.....	5
Tudományos újdonságok és megfogalmazott javaslatok a vizsgált terület vonatkozásában .....	5
A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága .....	11
A TÉMAKÖRHÖZ KAPCSOLÓDÓ, SAJÁT KÖZLEMÉNYEK LISTÁJA .....	12

## A KUTATÁS TÁRGYÁNAK, CÉLJÁNAK BEMUTATÁSA

A kutatásom eredeti célja az elektronikus közigazgatás hazai megvalósulásának vizsgálata volt, alapvetően a jog-, és a közigazgatás tudomány területeire fókuszálva. A választott téma multidiszciplináris jellegéből adódóan a kutatás során – és így a disszertációban is – újabb és újabb tudományterületek jelentek meg. Ezek feldolgozása során mindvégig szem előtt tartottam eredeti célkitűzésemet és igyekeztem a választott tudományterületek határait csak olyan mértékben átlépni, amelyet feltétlenül szükségesnek tartottam a vizsgálat eredményes megvalósítása szempontjából. Az értekezést mindezek alapján – noha alapvetően egy multidiszciplináris jellegű témát dolgoz fel – mégis a jogtudományi és közigazgatástudományi szemlélet meghatározó volta miatt, e tudományterületeken elért eredményként kívánom előterjeszteni.

Az előzőek alapján az értekezés tárgyát eredetileg az elektronikus közigazgatás különböző vetületei képezték, azonban a kutatás előrehaladtával célszerűbbnek találtam az elektronikus közigazgatás fogalmi kereteinek átlépését, és egy dogmatikailag pontosabb, az eredeti céloom eléréséhez alkalmasabb fogalmi körre, az elektronikus kormányzatra kiterjeszteni vizsgáldódom körét. Habár jelentős tartalmi változást az eredeti tárgyhoz képest ez nem eredményezett, a kutatások eredményeként az értekezés címében már ez az új tárgykör szerepel. Az elektronikus kormányzatot – mint azt később részletesen kifejtem - szélesebb fogalomnak tekintem, amely magába foglalja az elektronikus közigazgatás mellett az elektronikus demokrácia – és annak részeként az e-részvétel és az e-választás - vívmányait is, ezáltal egy jóval szélesebb, komplexebb vizsgálati tárgyat nyertem. Erre különösen azért volt szükség, mert kutatásom során szükségessé vált egy, az elektronikus kormányzaton belüli témakör, az elektronikus kapcsolatok definiálása is, amelynek vizsgálata az elektronikus közigazgatásnál egy tágabb fogalmi kört kívánt.

Az ily módon értelmezett legtágabb fogalom, az elektronikus kormányzat megvalósulását Magyarországon, illetve a magyar jogrendszerben elemeztem, összhangban a kutatás eredeti célkitűzésével. Azért tartom indokoltnak leszűkíteni a hazai folyamatokra az elektronikus kormányzat elemzését, mert már önmagában ez az összetett jelenség kellően sokrétű ahhoz, hogy egy relatíve zárt rendszerben vizsgálva is értékelhető tudományos eredményre vezessen. Ugyanakkor a hazai jelenségek nem értelmezhetőek önmagukban, szükséges a nagyobb léptékű folyamatok tükrében is vizsgálni, értelmezni azokat, így különösen az Európai Unió és szabályozási környezete, az uniós jog adja azt a háttérrel, amelynek keretében rendszerszintű megállapításokra juthattam. Jelen kutatást egyben korlátoztam is az Európai Unióra, illetve az uniós jogra, mert itt még érezhető a közvetlen kapcsolat a kutatás célja és a vizsgálat tárgya között. Mindezek egyben azt is jelentik, hogy nem képezte a kutatás tárgyát az Európai Unió egyes tagállamai jogrendszerének és közigazgatásának részletes vizsgálata, ugyanakkor a kapcsolódó tagállami és nemzetközi gyakorlat, elért eredmények oly mértékben feldolgozásra kerültek, hogy a magyar eredmények e tekintetben, komparatív módon értékelhetővé váltak.

A választott kutatási terület, mint már utaltam rá, komplex és több tudományterület együtthatásának az eredménye. Éppen ezért szükséges a tudományterületi elhatárolás után a jog és közigazgatás területén belül is további pontosítást, szűkítést alkalmazni. A vizsgálat súlypontját az eljárási szabályokra helyeztem, mert egyelőre itt jelennek meg az elektronikus kormányzat „kézzel fogható” eredményei jogszabályi formában, másfelől pedig kétségtelen, hogy az elektronikus kapcsolatok elsődlegesen eljárási szabályokban kerülnek meghatározásra. Szükségesnek tartottam a szűkítést azért is, mert valamennyi, az infokommunikáció – és így az elektronikus kormányzat – által érintett terület vizsgálata eljárási fókuszpont hiányában nem vezethetett olyan releváns eredményre, amely a továbbiakban a szűkebb tárgy analízise során érdemben felhasználható lett volna. Ebből kifolyólag sajnálattal ugyan, de le kellett mondanom azon területekről, amelyeknél az állam nem kerül közvetlen kapcsolatba más szereplőkkel, vagy a

kapcsolat jellege eltérő a fent leírtaktól, azonban az elektronikus kormányzat adaptálása szempontjából mégis jelentősek. Így különösen az adatvédelem, a médiajog, a hírközlés, az iparjogvédelem, a szellemi alkotások joga, az elektronikus kereskedelem, a számítógépes bűnözés vagy éppen a back-office folyamatok és adatbázisok szabályozása.

A disszertáció a hazai elektronikus kormányzás kiépülésére, fogalmára és egyes tényezőinek sajátosságaira tekintettel keresi a választ arra, hogy milyen folyamatok eredményeként beszélhetünk elektronikus kormányzásról és elektronikus kapcsolatokról napjainkban. Ehhez igazodik az értekezés szerkezete, amely az Európai Unió elektronikus kormányzat stratégiáitól indulva felülről lefelé szűkülő körben jut el a magyar információs társadalom stratégiákon keresztül a hazai jogalkotásig. Ezt követően az addig megismert folyamatoknak köszönhetően kialakult új fogalmak bemutatására és rendszerezésére, nevezetesen az elektronikus kormányzat dogmatikai vizsgálatára kerül sor. A fogalmi tisztázás teret enged a további szűkítésre, így lehetőségem volt az elektronikus kapcsolatok rendszerének elemzésére. A dolgozat szerkezeti felépítése e gondolatmenetet tükrözi.

## A KUTATÁS MÓDSZERTANÁNAK ISMERTETÉSE

Az értekezésem elkészítése során arra törekedtem, hogy az elemző, analízáló kutató munkámat mindvégig kritikai és komparatív szemléletmóddal párosítsam.

Ennek érdekében, habár a cél a hazai környezet vizsgálata volt, igyekeztem a legszélesebb körből meríteni a forrásokat, aminek eredményeként a felhasznált források közel fele idegen nyelvű, nem közvetlenül a magyar viszonyokat elemző tudományos munka. Az így megismert folyamatokat vettem össze a magyar viszonyokkal. Különösen igaz ez az elektronikus kormányzat fogalmára és az elektronikus kapcsolatok rendszerére.

A kutatás során nem kívántam a már kellő alaposággal feltárt és publikált területek eredményeit megismételni, hanem azokat felhasználva inkább a folyamatszintű értékelésre helyeztem a hangsúlyt. Éppen ezért például a magyar információs társadalom kiépítésének stratégiáit sem ismertettem részleteiben, hiszen ennek elemzését előttem már többen megtették. Ehelyett a kirajzolódó tendenciát vizsgáltam és vontam le a szükséges következtetéseket.

Az elemző tevékenység különösen a jogszabályi környezet vizsgálata során jutott szerephez, egyben alapot adva a kritikai vélemények megfogalmazására. Ennek eredményeként tudtam a jogalkotás egyik, mindezidáig nyugvópontra még nem ért területét, az elektronikus közszolgáltatások szabályozását elemezni, és javaslatokat megfogalmazni a továbbfejlesztésre.

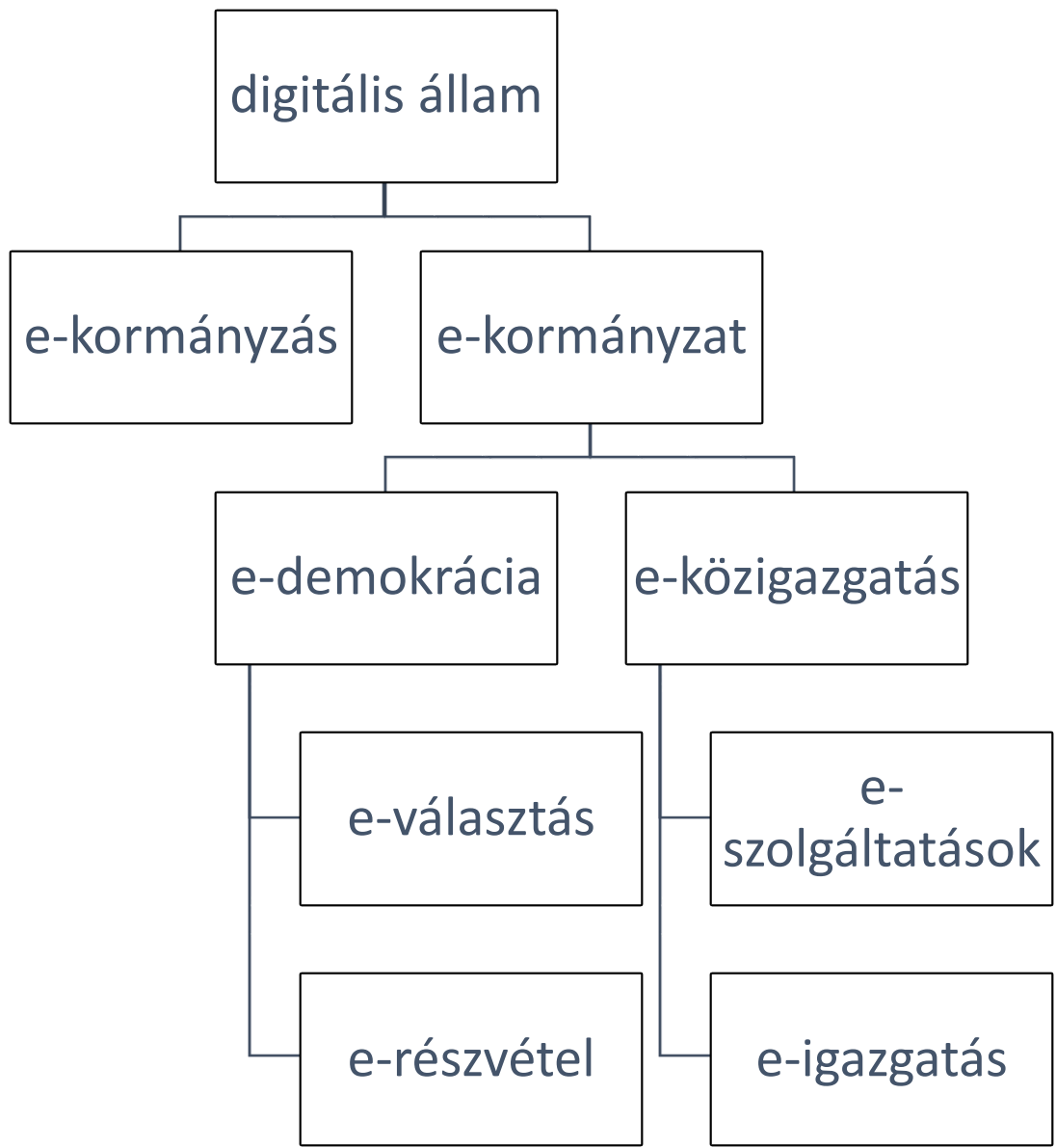
Egy tudományos kutatómunka tekintetében szükséges azt is meghatározni, hogy mi az a szinergikus többlet, amelyet maga az értekezés jelent. Úgy vélem, hogy ennek igényét a konkrét, de lege ferenda javaslatok elégítik ki, amelyek egyben a hipotézisben felvázolt premisszák megerősítéseként vagy cáfolataként is szolgálnak.

## A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Tudományos újdonságok és megfogalmazott javaslatok a vizsgált terület vonatkozásában

Az értekezés az elektronikus kormányzat megvalósulását, fogalmát és egyes aspektusait vizsgálta a hazai digitális környezetben. A céloom rendszerszinten értelmezni és összegezni a hazai és nemzetközi tudományos eredményeket annak érdekében, hogy megalkothassam a magyar e-kormányzat fogalmi és szerkezeti struktúráját. Ennek érdekében az elektronikus kormányzat és elektronikus közigazgatás viszonyát igyekeztem tisztázni, az előbbi jelölve ki, mint a fogalomalkotás és a kapcsolatrendszer alapját. Ennek értelmében az e-kormányzatot, mint egy lehetőséget lehet meghatározni a kormányok számára, hogy a leginkább innovatív infokommunikációs technológiákat használják annak érdekében, hogy valamennyi társadalmi szereplő számára közvetlenebb hozzáférést biztosítsanak a kormányinformációkhoz és szolgáltatásokhoz, javítva ezzel a szolgáltatások minőségét, valamint hatékonyabbá téve az állami szervek működését, továbbá nagyobb lehetőségeket nyitva meg a demokratikus intézményekben és folyamatokban való részvételhez.

Az e-kormányzat, a digitális állam keretében, magába foglalja az e-demokráciát és e-közigazgatást, vagyis az e-kormányzatot az e-közigazgatás és e-demokrácia kombinációjaként határozhatjuk meg, hogy elérjük a kiegyensúlyozott e-kormányzat célkitűzését.





Ahhoz, hogy ezt a modellt felépítsem bemutattam, hogy az Európai Unió milyen utat járt és jár be az információs társadalom kiépítésére tett kísérlete során, és hogy Magyarországra ez milyen hatást gyakorolt. A hazai infokommunikációs reformoknak is a nyomába is eredtem, és megállapítottam, hogy törekvések ugyan voltak, azonban stabil, legalább középtávon teljesíteni tudó stratégiával mindezidáig még nem sikerült előállni. Márpedig nyilvánvaló, hogy az ilyen mértékű ösztársadalmi programok rövid távon soha sem lesznek képesek tartós vagy fenntartható eredményt hozni.

Érzékelhető ez a hazai jogi környezetben is, amely a 2000-es évek elejétől, azaz alig tizenöt év alatt négy nagy reformon is túl van, és már a következő koncepciót is elfogadták, ugyanakkor jelenleg nincsen egy működőképes modell, amely alapja lehetne a jövőbeli tervezésnek. Nyilvánvalóan az út elején tart a SZEÜSZ és az általa életre hívott új rendszer. Azonban véleményem szerint a magyar közszféra még nincsen felkészülve erre a liberalizált rendszerre, ezért nem is tudott érdemben mit kezdeni az elmúlt két évben az új modellel. Ennek részben az az oka, hogy míg a SZEÜSZ-ök, mint önálló szolgáltatások (részben) szabályozásra kerültek, addig a szervezeti oldalról a felhasználhatóságuk nem lett kidolgozva, mondhatni, az építőköveket nem tudjuk, hogyan kell beépíteni a rendszerbe.

Ezekre tekintettel érdemesnek tartanám egy átfogó, az elektronikus szolgáltatásokat szabályozó önálló jogszabály megalkotását a 2009. évi LX. törvény mintájára, amely alapja lehetne az e-kapcsolattartásnak valamennyi területen. Szintén az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény örökségként az elektronikus út (legalább) egyenrangúságának kiterjesztését javaslom valamennyi eljárásban, ahol közhatalmi szereplő a magán- és gazdasági szférával kerül kapcsolatba.

Mindezekből részben következik, de önmagában is kiemelendő, hogy a hazai környezet jelenlegi IT felkészültségére tekintettel szükséges egy központi

koordináció, amely hosszútávon képes megszervezni az elektronikus szolgáltatások összehangolását, különösen az interoperabilitás követelményének szem előtt tartásával.

Szükséges megjegyezni, hogy a SZEÜSZ-ök önmagukban csak eszközök, amelyek a közszolgáltatások hatékonyabb működését segítik elő, de ez mit sem ér, ha a másik oldalon az ügyfelek nincsenek felkészülve ezen újgenerációs megoldások befogadására.

Magából a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások modelljéből következik, hogy az általános szabályok valóban csak keretjelleggel képesek a kapcsolattartás szabályait meghatározni, mert egy adott konkrét szolgáltatásban igénybevett SZEÜSZ-ökre, mint az eljárás moduljaira vonatkozó szabályok már önállóan tartalmazzák a speciális szabályokat (ráadásul akár SZEÜSZ-önként). Ennek eredményeként a Ket. X. fejezetében rögzített rendelkezések a SZEÜSZ-ök nélkül nem, vagy csak nehezen értelmezhetőek.

Álláspontom szerint a Ket.-ben rögzített kapcsolattartási (II/A. fejezet), és ezen belül az elektronikus kapcsolatokra vonatkozó rendelkezések helyesen szerepelnek a hatósági eljárás általános szabályait rögzítő jogszabályban. Azonban az Elektronikus ügyintézésről szóló X. fejezet sem szerkezetileg, sem logikailag nem illeszkedik a Ket. rendszerébe. Indokolom ezt azzal, hogy a hatósági eljárás túlmutató, attól elválasztható eljárási és kapcsolattartási szabályokat fogalmaz meg, nem véletlenül képezi valamennyi e-kommunikációnak az alapját. Az Elektronikus ügyintézés fejezet nem képes betölteni azt a funkciót, hogy az e-szolgáltatások rendszerének alapja legyen, ebben pontosan a Ket.-be ágyazása korlátozza. Másrészt a SZEÜSZ-ök és a X. fejezet kapcsolata sem egyértelmű. Az elvileg végrehajtási rendeletként funkcionáló Eürszr. és Szeüszr. messze túlmutat ezen a feladaton, olyan alapvető szabályokat fogalmaznak meg, amelyeket indokolt lenne törvényi szinten szabályozni. Az Eürszr. a X. fejezet mellett felállít egy azzal paralel

értelmezhető és egyenértékű általános szabályrendszert. A Szeüszr. pedig önmagában jelenti a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat, mert a Ket. csak a felsorolásig jut, valós tartalom nélkül. Indokoltnak látom visszatérni az Elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény által lefektetett modellhez és az e-szolgáltatásokkal, így különösen az e-kapcsolattartással összefüggő szabályokat egy önálló törvényben szabályozni. Ebbe az irányba mutat az új szabályozás, az e-ügyint. tv, ugyanakkor még messze nem tisztázott, hogy ez az ösvér megoldás, amely megtartotta a SZEÜSZ-öket, de visszatért a centralizált modellhez kellően stabil lesz-e.

Álláspontom szerint a siker kulcsa az előremutató, valós igények kielégítésére fókuszáló keretjellegetű szabályozás. Csak egy kellően általános rendelkezés képes hosszútávon is stabilitást nyújtani az infokommunikációs technológiák szédületes ütemben fejlődő közegében. A fókusz ugyanakkor nem szabad, hogy a technológiai fejlődésen legyen, hanem a felhasználó igényein és lehetőségein. Észben kell tartani, hogy Magyarországon széles a digitális szakadék, a lemaradó tömegeknek biztosítani kell a felzárkózást, illetve a szolgáltatások folyamatos elérését, ezért bár elkötelezett vagyok az elektronikus út mellett, a legalább közép, de alapvetően hosszútávú fejlesztések híve vagyok.

A jogalkotó kísérlete, hogy elébe megy a tendenciáknak már több ízben megbukott, nyilvánvalóvá vált, hogy már rövidtávon is nehezen kiszámítható a fejlődés iránya. Az új trendekkel pedig az állami gépezet jogalkotói oldalon talán lépést tud tartani, de a jogalkalmazás sem infrastruktúrájában, sem pedig szerkezetében nincsen felkészülve az új szolgáltatások, megoldások gyors váltakozására. Különösen nagy kihívás elé állítja az állami apparátust a jogalkotó, ha ilyen (néhány hónapos, vagy rövidebb) felkészülési időt biztosít az újítások bevezetésére. A technológia ilyen fokozott fejlődése (amely a jövőben biztosan nem lankad) és a jogalkalmazók lehetőségei közötti alapvető különbség generálta folyamatos feszültség feloldása a jogalkotó felelőssége. A tudomány által kimunkált alapvető fogalmak alkalmasak az alapok megteremtésére, egyszersmind

kiindulópontja lehet egy következetes és stabil szabályozásnak, amely kellő rugalmassággal képes lehet e problémák kezelésére.

A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága

Az értekezés egy olyan elemző és szintetizáló munka, amely az információs társadalom kiépítésére tett törekvésen keresztül mutatja be a magyar e-kormányzat fogalmi alapjait és szabályozási vetületeit. A hazai, s a külföldi szakirodalom vívmányait felhasználva alkotja meg azt az új fogalmi bázist, amely kiindulási pontja lehet további tudományos vizsgálatnak, illetve alapja a szabályozás újragondolásának.

Az értekezésben foglalt elemzések, illetve azok eredményei egyaránt felhasználhatóak a gyakorló szakemberek munkájában, valamint a tudományos továbbgondolás alapjául szolgálhatnak. A de lege ferenda javaslatokban megfogalmazott észrevételek, kritikák pedig a jövőbeli jogalkotás szempontjából teszik a kutatás eredményeit hasznosíthatóvá. Mindezek mellett – reményeim - szerint a felsőoktatási képzésekben is eredménnyel beépíthető tudásanyag keletkezett.

## A TÉMAKÖRHÖZ KAPCSOLÓDÓ, SAJÁT KÖZLEMÉNYEK LISTÁJA

CZÉKMANN Zsolt: Gondolattöredékek az E-közigazgatás fogalmáról  
in: TORMA András (szerk): Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi  
tanár Oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press, Miskolc, 2008.

CZÉKMANN Zsolt: Web 2.0, avagy új kihívások a szellemi alkotások jogában In:  
Barzó Tímea (szerk.) A szellemi tulajdon: az Állam- és Jogtudományi Kar által  
2010. június 4. napján "A szellemi tulajdon védelme" címmel szervezett  
konferencián elhangzott előadások alapján készült tanulmányok gyűjteménye. 160  
p.

TORMA András - CSÁKI Gyula Balázs - CZÉKMANN Zsolt: E-kormányzati  
szolgáltatások a gazdasági szférában  
Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2011. ISBN: 978 963 19 7267 2

CZÉKMANN Zsolt: The challenges of the Information Society: electronic waste  
management  
AGRÁR- ÉS KÖRNYEZETJOG 7:(13) pp. 21-28. (2012)

CZÉKMANN Zsolt, SZABÓ Balázs: The legal issues underlying the information  
society, basic notions In: CZÉKMANN Zsolt, SZABÓ Balázs, Lucian CHIRIAC,  
SZABÓ Zsuzsanna  
E-Government. Marosvásárhely: Petru Maior University, 2011. pp. 21-52.  
Könyvrészlet/Felsőoktatási tankönyv része/Oktatási [2445522]

CZÉKMANN Zsolt: Az elektronikus menetlevél alkalmazásának lehetőségei a  
hatósági eljárásban GÉP 63:(6) pp. 37-40. (2012)

CZÉKMANN Zsolt: E-travellogbook in official procedure  
in: ADVANCED LOGISTIC SYSTEMS: THEORY AND PRACTICE 2012/6. 2012  
Miskolci Egyetemi Kiadó Miskolc ISSN: 1789-2198 pp. 89-94.

CZÉKMANN Zsolt - SZABÓ Balázs: Az információs társadalom: az e-kapcsolatrendszer jogi alapjai  
in: GÉP LXIV. évf. 1. sz. Gépipari Tudományos Egyesület Miskolc 2013. ISSN: 0016-

CZÉKMANN Zsolt: Az Európai Unió e-közigazgatás-politikája  
in: Lapsánszky András (szerk) Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet CompLex Budapest 2013. ISBN: 978 963 295 316 8  
8572 pp. 68-72.

CZÉKMANN Zsolt - CSEH Gergely Elektronikus közszolgáltatások a SZEŰSZ-ök tükrében  
In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica Tomus 32.2014, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, ISSN: 0866-6032

CZÉKMANN Zsolt: Önkormányzatok a XXI. Században  
in: Fenntartható önkormányzatok Észak-Magyarországon. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Budapest 2014. ISBN: 978 615 5491 90 0 pp. 67-84.

VINNAI Edina - CZÉKMANN Zsolt: Szervezeti kommunikáció, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

NYITRAI Péter – CZÉKMANN Zsolt – KÁRPÁTI Orsolya: Adatbázisok és nyilvántartások, szakrendszerek a közigazgatásban: E-learninges tananyag Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. pp. 1-18.

CZÉKMANN Zsolt - KISS Lilla Nóra (ford.): The concept of e-administration in the hungarian regulation CURENTUL JURIDIC XVIII:(1) pp. 73-88. 2015.

CZÉKMANN Zsolt: Az információs társadalom megvalósításának lépései Magyarországon STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIVM-MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI 16. tomus 2015. pp. 43-66. (ISSN: 1588-7901)