

VÁGUJHELYI FERENC

ELNÖK

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS



Új korszak küszöbén

Az infokommunikáció hatásai

a jogi szabályozásra és az adminisztratív folyamatokra – A közigazgatási eljárás, mint logikai feladat

A közigazgatás egyfajta interfész a jogszabályok és a mindennapi élet azon dolgai között, amelyekben a polgárok közössége úgy döntött, hogy megbízottjaik útján, közösen kívánnak kontrollt gyakorolni. Magától értetődő, hogy a tények vagy jogosultságok igazolására szolgáló okmányokat nem bocsáthatja ki önmagának senki, így a közterület-használat szabályainak konkrét esetekben való értelmezését sem bízhatjuk például a fenyőfaárusra. Általában véve a normát azért alkotjuk, hogy az emberek betartsák. Ugyanakkor előfordul, hogy erre mégsem képesek. Az ismeretek, szaktudás, önkontroll hiánya, vagy a norma követésébe ütköző vágyak, előnyök mind normasértéshez vezethetnek. Mi most maradjunk a közigazgatás keretei között.

Adottak tehát a szabályok, amelyek fogalmakat definiálnak, majd állításokat fogalmaznak meg ezekre vonatkozóan. A fogalom lehet alapfogalom, vagy más fogalmakból származtatott. Jogterületenként eltérhet egymástól az, hogy mit tekintünk alapfogalomnak.

Az ingatlanokkal kapcsolatos szabályrendszerben a közterület származtatott fogalom, a többi tulajdonformához való viszonya komplex, más módon változik meg a státusza vagy egyes jellemzői (attribútumai). A közterület használatára vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben inkább csak alapfogalom, kisebb településen akár tételesen felsorolható pl.: természetes elnevezése vagy helyrajzi száma alapján, további magyarázat nélkül. Alapfogalom, hasonlóan ahhoz, ahogyan az elemi geometria alapfogalomnak tekinti a pontot vagy az egyenest. Megjegyzendő, hogy mind a matematikában, mind a jogszabályokban lehetséges az alapfogalmak kiegészítő magyarázata, amely a létező világból érzékszerveinkkel vett tapasztalatunkra próbálja leírni az absztrakt fogalmat. [Pl. (1) „pont az, aminek nincs része” esetén a „rész”, (2) „a vonal szélesség nélküli hosszúság” esetén a „szélesség” és „hosszúság” fogalmáról Euklidész már 2300 éve feltételezte, hogy ismert az *Elemek* olvasója előtt. Feltehetően a pontot is el tudta képzelni az ókori olvasó, de a szerző a definícióban legfontosabb tulajdonságára hívta fel a figyelmet: nem osztható fel. Ha a pontnak egyéb tulajdonságot adunk, pl. legyen a színe kék, az nem befolyásolja az elemi geometria felépítését, ha annak

a tulajdonságának nem mond ellent, hogy nincs része. Pl. nem mondhatjuk azt, hogy a pont egyik fele piros, a másik kék, mert akkor részekre (kék és piros részre) bontható lenne, amely ellentmond definíciójának.] A matematika örökkévalónak tekintett szabályaival szemben a jogi normák az adott kor fogalmaira megalkotott szabályokat tartalmazznak, így azokban sok alapfogalom használható fel az egyértelműség sérülése nélkül, mivel ezeket az emberek mindennapi életükben is használják.

Példaként tekintsük a következő szabályt: a juttatásra az a helyben lakó jogosult, akinek a havi jövedelme nem éri el a minimálbért. A „lakó”-ról (az egyszerűség kedvéért) tételezzük fel, hogy ő lesz a jogszabály alapján végrehajtott közigazgatási eljárásban az igénylő (ügyfél). A szabályban implicite kimondjuk, hogy a „helyben lakó” tulajdonság igaz vagy hamis értéket vehet fel, amely egyértelműen eldönthető. Azt is definiáljuk, hogy van „jövedelem” nevű tulajdonsága, amelynek értékét vizsgálni kell: kisebb-e, mint a minimálbér? Az eljárás bemeneti adatainak hitelességét is célszerű előírni: az ügyfél igazolja azt a képességét, hogy ügyfél lehet, pl. személyi okmánnal, lakóhelyét lakcímkártyával, jövedelmét a munkáltató vagy az adóhatóság által bizonyos hitelességi feltételek szerint kiállított irattal.

A közigazgatási ügy az ügyfél kérelmére indul. A hivatal a bemeneti adatokat átveszi, hitelességüket ellenőrzi, majd végrehajtja a következő logikai műveletet: ha személyi okmánya alapján ügyfél lehet, és a lakcímkártya szerint helyben lakó, és a jövedelemigazolás hiteles, és a jövedelem összege kisebb, mint a minimálbér, akkor támogatásra jogosult. A folyamatot lehetne folytatni azzal, hogy az eredményt az ügyfél, az adatokat a pénzügyi-gazdasági rendszer megkapja a támogatás folyósításának céljából. A döntés meghozatalához szükséges megállapítani, hogy egy bemeneti adat hiteles-e, és elengedhetetlen az adat további vizsgálata, például a lakcím az adott településen található-e? Ehhez azt sem kell tudni, hogy a lakhely vagy az ingatlan jogi értelemben milyen fogalom. Definíció szerint az a lakhely, amelyet hiteles bemeneti értéként az eljárást végrehajtó köztisztviselő a lakcímkártyán lát. Ezzel annyi feladata van, hogy a település nevű attribútumot

össze kell hasonlítani az aktuális település nevével. Az összehasonlítás eredménye igaz vagy hamis. Ha minden értéket kiszámolt, végrehajtja a jogszabályban feltételként leírt műveletet. Ennek igaz vagy hamis értéke alapján hoz határozatot. Az, hogy ki tekinthető ügyfélnek, ezt hogyan igazolhatja, milyen formában kell az adatot rendelkezésre bocsátani, hogy hiteles legyen, milyen saját adatforrásokat használ az ügyintéző (pl. címjegyzék), az adatok vélelmezett hitelessége milyen módon dönthető meg, mind-mind jogszabályokban definiált eljárás.

De hol itt az ember szerepe? A ténylegesen végrehajtott közigazgatási eljárások jelentős része érdemben nem igényli az ember kognitív képességeit. A közigazgatásban általunk fenntartott környezet viszont igen! A fizikailag kiadott okmányok, és a hitelesnek tekintett papír alapú igazolások évszázados fejlődése azt célozta, hogy egy megfelelő gyakorlattal rendelkező ember szemrevételezéssel, további eszközök igénybevétele nélkül, kevés hibával el tudja dönteni, hogy amit lát, az hiteles-e. Az adatokat az ügyfél szállítja, többnyire személyesen, papíron. A rendszer működik, de három probléma van vele:

1. a nyomdatechnika elképesztően sokat fejlődött, olcsó lett, és szinte korlátlanul hozzáférhető, így a papír alapú hitelességet nem védi a kék bélyegző és kék toll, sőt, az olcsó 3D nyomtatók miatt már a domború bélyegző sem – a papír alapú hitelesség düledezik;
2. az ügyfelek elektronikus szolgáltatásokon keresztül élik életük mind nagyobb részét: már a fizetésüket is elektronikus jelként kapják bankszámlájukra, és így is költik el, így vallják be az adót, és így kötnek biztosítást – nem akarnak azért időpontot foglalni vagy sorszámot tépni, hogy bemutassák azt az okmányt, amit esetleg ugyanaz a hatóság állított ki;
3. az emberi munka drága: a legegyszerűbb logikai műveletek végrehajtására diplomás, de legalább középfokú végzettségű, szakvizsgázott köztisztviselőket alkalmazunk tízezerszám; a papír alapú eljárásokkal erre kényszerítjük a vállalkozásokat is, akik ezzel a ballasszal próbálnak versenyképesek maradni a globális gazdaságban.

A túlbujánzó papíralapú közigazgatás tehát egyre kevésbé biztonságos, emellett kényelmetlen és drága.

A fentiekből láttuk, hogy ezekben a folyamatokban az emberre leginkább azért van szükség, hogy a hitelességet biztosítsa mind a bemenő, mind a kimenő adatok (pl. határozatok) oldalán. Ezért jár kéz a kézben az elektronikus ügyintézési szolgáltatások és a hitelességi vagy bizalmi szolgáltatások szabályozása. Az utóbbi mindig megelőzi az előbbi.

Magyarországon az elektronikus aláírásról szóló törvény (2001. évi XXXV. tv.) másfél évtizede kimondta, hogy egy aláírás elfogadását nem lehet pusztán azon az alapon megtagadni, hogy az adott dokumentumot elektronikusan írták alá [a hitelességi szintjétől függetlenül, 3. §(1) bek.]. Mivel azonban elektronikus ügyintézésre vonatkozó köteleme nem volt a hivataloknak, illetve 2004-től a Ket. szerinti köteleme alól könnyen kibújhattak, ugyan nem utasíthatták el az ilyen aláírást, de magának az elektronikus ügyintézésnek a lehetőségét kizárták.

A helyzet egy év múlva radikálisan megváltozik. Hatályba lépnek a 2015. évi CCXXII. törvény előírásai az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól. Röviden összefoglalva a közigazgatási szervek egymással, a természetes személyekkel és a gazdálkodókkal elektronikusan tartanak kapcsolatot. Természetes személyek esetén az információ papír alapú hiteles záradékolásának lehetősége nyitva lesz.

Az elektronikus hitelesség kérdését a törvény a 910/2014/EU (eIDAS) rendeletre építi. Így objektív jogi és műszaki feltételek szerint eldönthető a közigazgatási eljárásba bevont adatról, hogy kitől, kinek, mikor került átadásra. Így a hitelesség kérdése rendezett. A közigazgatási hitelesség fő elemei ma az ügyfélkapu és az új személyi igazolvány.

A másik, az elektronikus ügyintézésben felhasznált adatokra vonatkozó problémakör az adatok szemantikus definíciója és formai struktúrája. Ennek megnyugtató kezelése nélkül a már hitelesnek tekintett adatok feldolgozása sem történhet emberi intelligencia használata nélkül. A legjobb gyógyszer régóta ismert, ráadásul feltalálása jóval megelőzte az elektronikus számítógépeket: ez az űrlap. Nem véletlen, hogy a hazai szabályozás (2015. évi CCXXII. tv.) cím utáni első érdemi szava az „*űrlapbenyújtás*”. Az internetes (bőngészőben megjelenő) szolgáltatási felületek, és a híres/hírheft általános nyomtatvány kitöltő program (ÁNYK) struktúrája, az űrlapokhoz, sőt az egyes adatmezőkhöz tartozó magyarázatok, mind a várt információ ügyfél általi megértését segítik. A származtatott fogalmakhoz tartozó bonyolult számításokat a programok maguk végzik, az ellentmondásokat feltárják. Inkonzisztens adatlapot ezért nem lehet beadni – ellentétben a papír alapú ügyintézéssel.

Az űrlapok tartalmát többnyire valamilyen, az informatikai szakma által kidolgozott szabványos struktúrában továbbítják (pl. XML), az ügyintéző és az ügyfél valamilyen könnyen áttekinthető, a papír alapú elődökre hasonlító elektronikus formában (pl. PDF) nézheti meg, sőt igénye szerint tárolhatja –hiteles formában. Az adatbázisokban tárolt adatokat a közigazgatási rendszerek képesek feldolgozni minden olyan esetben, ahol az ember nem nélkülözhetetlen.

Az ember informatikai értelemben viszont nélkülözhetetlen ott, ahol méltányossági mérlegelésnek van helye, vagy az ügynek olyan ritkán előforduló „*állapota*” van, amelyet nem érdemes elektronikus ügyintézési szolgáltatásként megvalósítani. Ebbe a kategóriába tartozik az olyan ügyfelek kiszolgálása, akik digitálisan írástudatlanok (ma még egy komplex ügyben a többségünk ilyen). Ha a döntésben más hivatal eljárására is szükség van, úgy az pl. szakhatóságként megállapítja (megméri) a hatáskörébe tartozó adatokat, és/vagy a vizsgálat tárgyává tett dolog tulajdonságaiból értéket számol ki (pl. engedélyez/nem engedélyez), vagy egy helyszíni szemle során tapasztaltakból von le érdemi következtetéseket.

Az ember, mint szakértő vagy köztisztviselő nélkülözhetetlen (és az is marad) számos területen. Valószínűtlenül hangzik, hogy egy gép döntse el, hogy mi legyen műemlék, különösen a művészeti szempontokat tekintve. De annak sem örülne senki, ha olyan hűszemeletes épületet emelnének a városban, amelynek terveit – szigorúan műszaki szempontok alapján – egy szakértői rendszer hagyta jóvá, nem a főépítész.

Az esküvő is furcsán nézne ki, ha a násznép egy terminált állna körül, ahol a vőlegény és a menyasszony biometrikusan azonosítaná magát, majd elektronikusan aláírt nyilatkozatot tenne házasságkötési szándékáról, amelyet a két tanú elektronikusan aláírt, időbélyegezett nyilatkozata zárna. Ezt követően központi tárhelyükre megkapnák a hiteles elektronikus házassági anyakönyvi kivonatot, és mindenki mehetne a dolgára. Ez még inkább megmutatja, hogy a praktikus is lehet lélektelen, elfogadhatatlan.

Alkalmazható-e a fent vázolt algoritmikus működés a hazai jogrendben? Ha a jogszabályokban használt fogalmak nem egyértelműek, ha a leírt feltételekről nem lehet eldönteni, hogy teljesülnek-e, ha a szabályok egymásnak ellentmondanak, akkor a válasz: nem. A „rend” szó jelentéséből adódóan ilyenkor nem beszélhetünk jogrendről.

Természetesen a jogtudomány és a társadalom szervezésére hatással lévő más tudományok hatnak egymásra. Egykor meghatározó volt a teológia hatása a jogra, amelynek eredményeként annak tételei, a vallástól független társadalmi normává váltak.

Napjainkban az információs társadalom fejlődése hasonlóan jelentős hatást gyakorol a jogszabályok tartalmára. Elképzelhetőnek és kívánatosnak tartom, hogy ez a hatás a kodifikációs munkában is megjelenjen. A jogszabályok fogalmi és következtetési rendszerét – a jogalkotás klasszikus lépéseivel párhuzamosan – erre alkalmas informatikai rendszerekben lehetne modellezni. A fogalmi és szabályrendszert formális eszközökkel is le kellene írni. Így számos olyan probléma felszínre kerülne, amelyet kiváló jogászaink most is megtalálnak, de valószínűleg olyanok is, amelyeket nem. Ezeket az interaktív szabálykezelő (policy automation) rendszereket jogászok és az egyes közigazgatási területek specia-

listái használnák, ugyanis a bennük definiált „dolgok”, és a dolgok tulajdonságairól, a köztük lévő összefüggésekről szóló információk a jogtudomány tárgykörébe tartoznak.

Ezzel óriási lehetőségek nyílnának meg a modern magyar közigazgatás előtt. A jogalkotással párhuzamosan elkészülne a közigazgatási munkafolyamat modellje, az adatmodell, az űrlapok, határozatminták. A hozzáértő köztisztviselők az eldöntendő kérdések halmazaként megjelenő közigazgatási munka helyett valódi szakmai munkát végeznének, amikor a szabályrendszert a helyi sajátosságoknak megfelelően testre szabják. Más részüket a feleslegessé vált adminisztrációs terhektől megszabadulva, a hatékonyabbá váló gazdaság szívná fel, értelmes munkát, piaci jövedelmet és karriert kínálva.

A fent leírtaktól függetlenül a világ – benne a magyar társadalom – döntött: „kockáztatja” pénzét az online házibank felületeken, az internetes áruházakban, a kártyatranszakciókon, használja a privát adataira épülő webes közösségi médiát, az ezekre épülő kommunikációs szolgáltatásokat. A weben tanul, szórakozik, politizál. Természetesen ezt önként teszi.

Ezért az államnak óriási a felelőssége, ha az internet használatát normaként írja elő, amelynek megszegését szankcionálja. Bár ha valaki gazdálkodó, akkor az áfá-val vagy az alkalmazottaival kapcsolatos bejelentését már most is elektronikusan, az interneten köteles megtenni az adóhatóság felé.

A közigazgatás is részben a világhálóra költözött. Jobban, mint amennyit ebből ügyfélként látunk. A fenti felvetések szakmai programmá avatása a politikai vezetők felelőssége. Az itt leírt előnyöket létező kockázatok kísérik, azonban ezek a folyamatok teljesen megreformálhatják a hazai bürokráciát. Ezek bemutatása a közigazgatási és az infokommunikációs szakma feladata. Ez az írás is ennek jegyében született. A mérlegelés és a döntés a választott vezetőké.