

Solymosi Veronika jogtanácsos

A digitalizált helyi jogszabályok, avagy az önkormányzati rendeletek helye az információs szupersztrádán¹

Bevezető

Miként azt az informatikai tankönyvek, szakmai anyagok jelzik, úgy a hétköznapokban is érezhető, hogy az élet minden területét behatárolja a digitalizált eszközök sokfélesége.

Az *információs társadalom*² a XXI. század meghatározó fogalma. Kialakulásának folyamatát az utóbbi évek technológiai-társadalmi történelmi döntően befolyásolják. Elmondható, hogy korunkban általánossá válik a számítógép használata, és ez fontos tényezője a *társadalom átalakulásának*, az *információforradalom* kirobbanásának. Az ipari korból az információs korba vezető út során ez a forradalom jelent átmenetet. Mindezt az elektronikus fejlődés és az a társadalmi információéhség váltotta ki, mely a XX. század második felére oly jellemző. Egyes szakmai vélemények szerint az *információforradalom* fő összetevői az információ robbanásszerű növekedése és a technikai (*digitális*)³ forradalom. Mi jellemző erre a társadalomra? Az információs technikák fontossága; az információhoz való szabad hozzájutás, az információ létrehozása és felhasználása; szabad, zökkenőmentes kommunikáció az idő és

tér korlátjának kikapcsolásával; az élet különböző területeinek globalizálódása.⁴

Ugyanakkor az *infokommunikációs társadalomban* elengedhetetlen az *ún. digitális írástudás*⁵ elsajátítása, ismerete. Ugyanis e nélkül nem lehetséges lépést tartani a folyamatos fejlődéssel. Az, ami néhány évtizeddel ezelőtt még elégséges tudást jelentett, ma már egyre inkább elavult és lassú, ezért átveszi a helyét az *új generációs informatika*,⁶ mely képes nagy mennyiségű információt gyorsan sok felhasználónak továbbítani. Mindezek miatt két fontos feladatot kell azonos időben végrehajtani: elsősorban fejleszteni és naprakész információkkal kell ellátni a *világháló adatbázisát*, másodsorban *széles körben oktatni az informatika helyes alkalmazásának és hasznosításának irányelveit*.

Látható az is, hogy az *információs társadalom* segíti a gazdaságot a fejlettség magasabb fokára jutni. A gazdaság *Janus-arcú* és önmagában legalább olyan heterogén, mint maga az őt körülölelő társadalom. Kétarcúsága megmutatkozik abban, hogy bizonyos vonatkozásokban a *közigazgatás előtt jár* (például abban, hogy az információtechnológia legnagyobb felhasználói a vállalkozások), más vonatkozásokban pedig a *közigazgatás szabályozó és támogató tevékenységére* éheznek. Heterogenitása pedig szereplőinek versenyképességében látható. A *közigazgatás feladata*, hogy megteremtse a sikeres működés feltételeit, az e-business szabályozási, szabványosítási és eszközhasználati hátterét, valamint az *IT szektorban*⁷ történő

¹ *Digitalizálás*: Hagyományos adathordozón (papír, film, hang- és videoszalag stb.) levő információ számítógépre vitele valamilyen speciális eszközzel (szkenner, hang- és videokártya stb.); a rajtuk levő "analóg" jelek számjegyekké alakítása. *Információs szupersztráda*: A korszerű telekommunikációs hálózatokra és számítógéptechnikára alapozott Internet-rendszer népszerű megjelölése.

<http://www.huminf.u-szeged.hu/index.php/hallgatoknak/kisokos/fogalmak/informatikai-fogalomtar>

²

http://epa.oszk.hu/02000/02051/00007/pdf/EPA02051_Tudomanyos_Kozlemenyek_17_193-198.pdf

³ Számjegy alapú, vagyis számjegyekre (vagyis diszkrét egységekre) vonatkozó vagy ezekkel valamilyen kapcsolatban

álló műveletek és dolgok jelzője. Ennek ellentétéként használják az analóg jelzőt.

⁴ A kommunikációelmélet alapjai Forgó Sándor (2011) Eszterházy Károly Főiskola

http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0005_03_a_kommelmélet_alapjai_scorm_07/37_az_információs_társadalom.html

⁵ A "digitális írástudást" egyfajta gyűjtőfogalomként értelmezzük a tradicionális tudás – számítógépes műveltség - információs műveltség szintéziseként. Segítségével egy olyan jelenséget, újfajta tudást írunk körül, amelyben a tradicionális ismereteken kívül a gondolati és gyakorlati képességek egy sajátos köre is megjelenik.

⁶ <https://www.netvisor.hu/wp-content/uploads/2014/06/ANMS-termek-ismerteto.pdf>

⁷ IT (Information Technology): {magyar fordításban: információs technika} Az információtároló és -

egyre nagyobb arányú megjelenést, továbbá feladata saját tudásának és kapcsolatrendszerének visszaforgatása a gazdasági innováció élénkítése érdekében.

Az információs társadalom alakításában a *helyi önkormányzatok* is szerepet kaptak, melynek gyökerei az információ szabadsághoz, és a közérdekű adatok nyilvánosságához nyúlnak vissza.

Az állampolgárok igénylik az átgondolt, jól használható, ergonomikus weboldalakat, nemcsak a piaci szférában, hanem immáron a közigazgatásban is.⁸

A továbbiakban - többek között - vázlatosan ugyan, de bemutatásra kerül a törvénykezés alakulása, kiterjedése az informatikai tér meghódítására és kihasználására, valamint vizsgáljuk azt is, hogy milyen jogi háttér segíti az önkormányzati rendeleteknek az elektronikus világban való elhelyezkedését.

1. Jogi háttér dinamikája

Már a *Magyary iskola*⁹ felismerte a *helyi ismeretek* közigazgatási jelentőségét és a rendszer működésében betöltött szerepét, sőt azt is, hogy *az információ kezelése olyan gépesíthető tevékenység, amely elkülöníthető az úgynevezett szakirányú tevékenységtől (az alapvető szolgáltatási folyamatoktól) és bevonható az úgynevezett szervei funkciók körébe. Az iskola* rendkívül újszerű és ígéretes, az elméleti megalapozás

feldolgozó műszaki eszközök (számítógépek, szoftverek, kommunikációs csatornák stb.) népszerű összefoglaló neve.

<http://www.huminf.u-szeged.hu/index.php/hallgatoknak/kisokos/fogalmak/informatikai-fogalomtar>

⁸ Herendy Csilla: Önkormányzatok online – a felhasználóbarát weboldalaktól a webkettes jelenlétig E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, Budapest, 2011. http://www.mediakutato.hu/cikk/2011_04_tel/07_onkormanyzatok_online

online: Informatikai fogalom: egy számítógép világhálózatban (felkapcsolódva) történő használati módja. online (angol = "vonalban"), Élő, elérhető, kapcsolatban lévő.

⁹ *Magyary bűsz éves gyakorlati pálya után 1930-tól 1945-ig volt a budapesti jogi kar közigazgatási és pénzügyi jogi tanszékének vezetője és egyben az általa alapított és ugyanitt működő Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatója. 1930-33 között a 2018/1.*

mellett gyakorlati racionalizálási javaslatokat is eredményező munkáját a II. világháború szakította félbe.

Ezt a hagyatékot csak fokozatosan, a '60-as és a '70-es évtized fordulójától óvatosan, majd teljes terjedelmében és értékéhez méltóan csak a '80-as évtized végén lehetett újra elővenni.¹⁰

A mai közigazgatás informatikai háttérének igénye a *jogszabályok szintjén 1993-ban* jelent meg, azonban kezdetben csak a központi államigazgatási szervek fejlesztésére összpontosított.¹¹

Ugyanakkor 2000-ben új lendületet kapott a terület, mert a kormányzati informatika intézményi háttére is átalakult, és ekkor a kormányzati stratégiában a *Miniszterelnöki Hivatal* vezető *miniszterhez* került e terület felügyelete, aki létrehozta közvetlen felügyelete alá tartozó *Informatikai Kormánybiztoságot*. Ez az intézmény alakította ki a stratégiai tervezés, irányítás és jogalkotás egy központú modelljét.

Az *Európai Unió és Magyarország* közötti felzárkózási foratókönyv kijelölte az információs társadalom kialakításához szükséges jogszabály-alkotási menetrendet is. *1998 és 2003 között* születtek meg azok az *alapvető jogszabályok*, melyek rendezték az adatvédelem, az elektronikus fizetések, a fogyasztóvédelem és a szerzői jog körébe eső területeket. A jogszabályi kultúrát gazdagította, hogy hazánk ez

Bethlen-kormány racionalizálási kormánybiztosaként is tevékenykedett. Környezetét, amely jól működő tudományos műhely volt, az utókor Magyary iskolának nevezi. A Magyary iskola Magyary Zoltán 1945-ben bekövetkezett halálával felbomlik, bár a "tanítványok" magukban tovább vitték az iskola szellemiségét.

<http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgas-tudomany.pdf>

¹⁰ <http://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf>

¹¹ Ilyen jogszabály volt a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1039/1993. (V. 21.) valamint a 1106/1995 (IX.9.) Korm. Határozat. E szűk látókörnek a bővítése csak 1999-ben történt meg (Az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI. 11.) Korm. Határozattal. Itt már meghatározták, hogy az informatikai fejlesztésekhez a költségvetési tervezéskor a forrásokat és felelősöket is hozzá kell rendelni.

idő tájt számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott, így több esetben már nem volt szükség nemzeti rendezésre, nemzetközi egyezségjogi megoldás született.

Az előző évekhez viszonyítva az amúgy sem lassú folyamat, 2001-ben tovább gyorsult.¹² Az *elektronikus aláírásról szóló törvény* elfogadását követően a miniszterek felhatalmazást kaptak arra, hogy a hatáskörükkel érintett ágazatokban szabályozzák azokat a jogviszonyokat, amelyekkel kapcsolatban az *államigazgatási eljárásokban* mód van elektronikus dokumentumok, illetve elektronikus aláírás használatára.

A harmadik kormányzati ciklus¹³ lejárta és a választási kampányok a jogalkotási folyamatban is éreztették fékező hatásukat. Fontos állomás az *informatikai tárca* létrehozása, mely a jogalkotással kapcsolatos feladatok döntő többségét megkapta.¹⁴

A „*jogszabálygyár*” 2003-ben indult újra, részben a közeli *EU-csatlakozás* hatására, részben a működésképtelen jogszabályok rendeleti háttérének végrehajtására, részben a hiányzó jogintézmények pótlására.¹⁵ Jogszabályok persze ezek után is születnek, hiszen társadalmunk és az azt szolgáló közigazgatás folyamatosan fejlődik.¹⁶

Ugyanakkor a közigazgatási eljárás. a *Ket.*¹⁷ szabályozása mellett az *elektronikus információszabadságról* szóló törvényt követően 2006-ban az elektronikus cégbejegyzési eljárás és cégnyilvántartás egyes kérdéseinek törvényi szabályozásra is sor került,¹⁸ 2007-ben elfogadta az Országgyűlés a *műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól* szóló törvény,¹⁹ valamint 2008. december 29-én a *Ket.* módosítását,²⁰ mely az *ügyfélkapu* létesítés szabályait is.

2009-ben történt az *elektronikus közszolgáltatás* törvényi²¹ szabályozása. Az elektronikus közszolgáltatás a törvény által szabályozott módon, törvényben elektronikus úton nyújtott szolgáltatások biztosítására kötelezettek, illetőleg elektronikus úton szolgáltatást nyújtó egyéb szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevételével, elektronikus úton történő végzése. A *hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről* 2009-ben alkotott törvény az elektronikus kézbesítés gyors és hatékony lehetőségének a hivatalos ügyekre is kiterjedő alkalmazhatósága érdekében született. Ugyancsak 2009-től a *fizetési meghagyásos eljárás* a közjegyzők, valamint a felek és az eljárásban részt vevő egyéb személyek részére rendelkezésre álló, az interneten elérhető országosan a Magyar Országos

¹² Ekkor fogadták el a következő törvényeket: Elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény, Hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény, Elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény.

¹³ 1998-2002

¹⁴ (Kivéve a Kormányzati Informatika területeit, mely továbbra is a MEH miniszterénél maradt.)

¹⁵ Ekkor fogadták el az új egységes hírközlési törvényt, mely inentől kezdve integrálta a távközlési jogot és a postajogot és 2003. évi C. törvény számon, 2004. január 1-től lépett hatályba. Megszületett továbbá az egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény, Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XCVII. Törvény. (Ez utóbbi változtatásra a 2000/31/EK irányelvvel való kompatibilitás miatt volt szükség.) Kiemelkedő jelentőségű a 2003. évi LXXXI. törvény, mely az első olyan hazai törvény volt, mely teljes körű elektronikus eljárási lehetőséget tudott biztosítani az elektronikus cégeljárás és a cégiratok elektronikus úton történő megismerésének körében. Ezt követte 2018/1.

a 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésről, megteremtve az elektronikus közbeszerzés mai igényeknek megfelelő szabályozását.

A 2004-es év két okból is meghatározó, egyrészt a nemzeti kulturális örökség fontos részét képező digitális adatvagyonról is szabályozó 2004. évi CCCVII. törvény elfogadása miatt (a Nemzeti Audiovizuális Archívumról), másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény megszavazása miatt is, hiszen ez utóbbi változtatta le a majd fél évszázadot szolgáló 1957. évi IV.-es törvényt az (Államigazgatási Eljárás általános szabályairól – Ae.). A sort a 2005. júliusban elfogadott (XC.) törvénnyel zárult, mely az elektronikus információszabadság szabályait rögzítette.

¹⁶ http://miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/27-E-kozigazgatas.pdf

¹⁷ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

¹⁸ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, 24/2006. (V. 18.) IM rendelet

¹⁹ 2007. évi LXXIV. törvény

²⁰ 2008. évi CXI. törvény

²¹ 2009. évi LX. törvény

Közjegyzői Kamarának egységes *számítástechnikai rendszere használatával*, gépi adatfeldolgozással történik. Az elektronikus ügyintézésre kötelezettek - az állam, az *önkormányzatok*, a *cégek*, az egyéni vállalkozók, a jogi képviselővel rendelkezők és az egyéni vállalkozók - kizárólag elektronikus úton élhetnek ellentmondással a fizetési meghagyással szemben.

A 2010-ben módosított cégtörvény értelmében a cégbejegyzési eljárás²² *elektronikus nem-peres eljárás*. Ez évben törvényi szabályozás határozta meg az *alapítványok elektronikus nyilvántartását*. Az egyes elektronikus eljárások módosításáról 2010. évi LIX. törvény szabályozza az *elektronikus kommunikáció* hatályát. A *jogalkotásról szóló törvény*²³ elrendeli, hogy a *Nemzeti Jogszabálytár* a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.

Az *Alaptörvény* elfogadásán túl 2011-ben az *állami szervek* és a *közigazgatás átfogó reformja* jellemezte a törvénykezést, melynek eredménye a 213 törvény elfogadása, ebből 99 az új, megújult tárgykörű törvény. Ilyen volt az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló új törvény.²⁴

A nemzeti *mobil fizetési rendszerről* szóló törvény²⁵ 2011. december 23-án fogadta el az Országgyűlés, melynek keretében az ügyfél a szolgáltatást helyhez nem kötött módon, távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más *információtechnológiai eszköz* segítségével elért elektronikus értékesítő rendszeren keresztül vásárolja meg.

2011-ben alkotott *gazdasági stabilitásról* szóló törvény²⁶ értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a *Polgári Törvénykönyv* szerinti

kezeséget és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet, melyet a Kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszeren keresztül bonyolít az illetékes kormányhivatal útján a belügyminiszter közreműködésével.²⁷

2012-ben 225 törvényt fogadott el az Országgyűlés, melynek sorában jelentős új törvényi szabályozás és módosítás jellemezte a jogalkotást.

A 2013. évi CCXX. törvény – keretjelleggel – az *állami és önkormányzati nyilvántartások* együttműködési képességének fontos feltételeit határozta meg. Az *informatikai biztonságról* szóló 2013. évi L. törvény meghatározta az *elektronikus szolgáltatásokat* realizáló informatikai fejlesztésekkel szemben támasztott *biztonsági követelményeket*, és az ellenőrzés szervezeti kereteit.

2014-ben az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerrel születtett törvény.²⁸

2015. április végén a *Belügyminisztérium* kidolgozta az *E-közigazgatási keretrendszer koncepciót*,²⁹ annak érdekében, hogy az *e-közigazgatás* további fejlesztéséhez szükséges problémákat és erőforrásokat feltárják, ehhez szükséges teljes körű helyzetfelmérést készíteni a közigazgatási eljárásokról, azok ügymenetéről, az elektronizáltság szintjéről. A vezetői összefoglaló szerint így lehetséges megállapítani a teljes képet, és csak így lehet a megfélemlítetéseket levonni és lehatárolni a további fejlesztési irányokat. Az *információs társadalommal* összefüggő szolgáltatások nyújtásának előmozdítása érdekében az elektronikus hírközlési szolgáltatások és infrastruktúra fejlesztésének, kiépítésének ösztönzéséről, a jogszabályi háttér akadálymentesítéséről

²² ideértve a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elutasító (részben elutasító) végzés elleni fellebbezést elbíráló jogorvoslati eljárást is

²³ 2010. évi CXXX. törvény

²⁴ 2011. évi CXII. törvény

²⁵ 2011. évi CC. törvény

²⁶ 2011. évi CXCIV. törvény 10. § (1) bekezdés

²⁷ 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól

²⁸ 2014. évi LXXXIII. törvény

²⁹

http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%3%B6zigazgat%3%A1si_keretrendszer_koncepci%3%B3.pdf

szóló törvénymódosítással több törvényi szabály változott.³⁰

Számos törvényi szabály módosult az *e-kártya*³¹ megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az *állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról* szóló törvény szerint.³² 2015. év végén született az *elektronikus ügyintézés* és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól³³ szóló törvény, az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése, a magánjogi jogviszonyok, továbbá az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása érdekében.

Lényeges törvényi szabályozás 2016-ban az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló új törvény,³⁴ mely 2018. január 1-jei hatállyal váltja fel az immár tíz éves *Ket.* rendelkezéseit. Az *egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához* szükséges egyes törvények módosításáról³⁵ szóló törvény jogharmonizációs jellegű szabályozás az e-ügyintézés kapcsán.

Az *elektronikus ügyintézési szolgáltatások* elérhetősége 2018 elejétől nem csak a természetes személyek részére biztosított, mivel az *Ügyfélkapu* analógiájára kialakított, azonban kétirányú kommunikációt is lehetővé tevő *Cégkapu* szolgáltatást a jogszabályban nevesített szervezetek kötelezően vehetik igénybe.³⁶ Ugyanakkor megjelenik a közpolitika formálás digitalizált eszköze az *e-demokrácia*,³⁷ amely olyan *szolgáltatás-együttes*, ami az információs technológia segítségével ad lehetőséget az egyéneknek, a közösségeknek és az intézményeknek az információcseréhez, az ügyintézéshez és a közös cselekvéshez, s mindezek használatával

nemcsak a közösség hat az egyénre, hanem a közösség bármely tagja is hatást gyakorolhat a közösségre, egyforma technikai és eljárási feltételek mellett. Az *e-demokrácia szolgáltatásokon* belül az *e-részvétel* teszi lehetővé, hogy az egyének és közösségeik tájékozódjanak az ügyintézési és közhatalmi folyamatokról, ehhez kötődően kommunikáljanak egymással és a közhatalmi intézményekkel; s hogy formálják a közvéleményt. Az *e-döntés* pedig az a közös tevékenység, amellyel az egyének és közösségeik lehetőséget kapnak a társadalom működését befolyásoló akaratnyilvánításra.

2. Az elektronikus közzététel

Az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló törvény³⁸ határozza meg, hogy a kötelezően közzéteendő *közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában*, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (*elektronikus közzététel*). Garanciális szabály, hogy a közzétett adatok megismerése személyes adatok közzétételéhez nem köthető.

A törvény előírja azt is, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és *önkormányzati költségvetésre* és annak *végrehajtására*, az állami és önkormányzati *vagyon kezelésére*, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény *pontos és gyors tájékoztatását*. Már az 1992. évi törvényi szabályozása³⁹ során is

³⁰ 2015. évi CXXXVIII. törvény

³¹ 2016 januárjától hazánkban is bevezetésre került az elektronikus személyi igazolvány, vagy közismertebb nevén az ún. e-kártya.

³² 2015. évi CXXX. törvény

³³ 2015. évi CCXXXII. törvény

³⁴ 2016. évi CL. törvény

³⁵ 2016. évi CXXI. törvény

³⁶ <http://nisz.hu/hu/aktualis/%C3%BAj-id%C5%91sz%C3%A1m%C3%ADr%C3%A1s-az-e-%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9sben>

³⁷ <https://edemokracia.magyarorszag.hu/edemokracia>

³⁸ 2011. évi CXII. törvény 32.§-33.§

³⁹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1)-(2) bekezdés

megfogalmazódott ezen célkitűzés, továbbá egyértelművé vált, hogy az önkormányzatokat érintő tájékoztatási kötelezettségbe az *önkormányzati rendeletek* is beleértendők. Ily módon az önkormányzati szervek kötelezettek arra, hogy rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé tegyék a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, *szervezeti felépítésükre*, a birtokukban lévő adatfajtákra és a *működésükről szóló jogszabályokra* vonatkozó - adatokat.

A törvényi szabályozásnak megfelelő gyakorlatot - bejelentésre - a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság⁴⁰ vizsgálja. Hivatalból indult eljárás keretében vizsgálja az Állami Számvevőszék a közérdekű adatok közzétételének teljesítését az önkormányzatok és azok szervei esetében is.

3. A Nemzeti Jogszabálytár

*A jogalkotásról szóló törvény*⁴¹ *preambuluma* szerint szükséges, hogy a jog *megismerhetőségének feltételei* összhangban álljanak a XXI. század adta lehetőségekkel.⁴²

A *Nemzeti Jogszabálytár*⁴³ a *Kormány rendeletében*⁴⁴ meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó *elektronikus jogszabálygyűjtemény*. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.⁴⁵

A *Nemzeti Jogszabálytár* a mai napon hatályos állapotukban tartalmazza az összes

jogszabályt és az állami irányítás egyéb jogi eszközének szövegét, az esetleges módosításokkal *egységes szerkezetben*. A szolgáltatás az adott naptári napon hatályos valamennyi magyar jogszabály hatályos szövegét tartalmazza. Ezen kívül lehetőség van a hatályon kívül helyezett, valamint a még nem hatályos jogszabályok lekérdezésére is. A jogszabálygyűjtemény biztosítja a jogszabályok kibocsátójára, évére és számára, valamint a címében és a szövegében történő keresés lehetőségét. A jogszabálykereső nem tartalmazza az Európai Unió joganyagát és más, nyilvánosnak tekintett dokumentumokat. Ezeket az *EUR-Lex portál* ingyenes hozzáféréssel biztosítja. A *Nemzeti Jogszabálytár* a *www.njt.hu* honlapon működik, és a *kormany.hu* kormányportálról is elérhető.

A *Nemzeti Jogszabálytárban* az önkormányzati rendeletek önálló web felületén kell közzé tenni valamennyi – *2013. június 30. után kibírdetett* – még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét.⁴⁶ Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, *2013. június 30. után* kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek – ideértve a *2013. június 30. után* kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is, a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát. A 2013. július 1. napját *megelőzően* hatályba lépett, *2013. június 30.* napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a *Nemzeti Jogszabálytárban* a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

⁴⁰ <https://naih.hu/files/infoszab-jelentes-NAIH-419-5-2014-V-Puspokszilagy.pdf>

⁴¹ 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

⁴² A digitalizálás szó a digitális szóból ered, „átalakítás digitális formátumúra” jelentéssel. A fizikai dolgokat (amelyek „analóg” számítógépek által közvetlenül nem kezelhető formában léteznek) valamilyen módon jellemezni kell digitális formában ahhoz, hogy azokkal a számítógépek dolgozni tudjanak. A digitalizálás az a folyamat, amikor egy fizikai mennyiséget valamilyen módon számítógéppel feldolgozhatóvá teszünk. 2018/1.

⁴³ A Nemzeti Jogszabálytár a *www.njt.hu* honlapon 2012.január 1. óta működik, és a *kormany.hu* kormányportálról is elérhető.

⁴⁴ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet

⁴⁵ Jat. 29. § (1)-(2) bekezdés

⁴⁶ Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell.

A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által *e célra kialakított informatikai rendszeren* keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamenynyí időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét.

A jegyző az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendelet vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a *Nemzeti Jogszabálytárban* közzéteszi.

Az *Önkormányzati Rendeletgyűjteményben* rögzített rendeletek, illetve módosítások száma az indulás évétől 2018. első negyedévig összesen 198.784 db. Megyei bontásban a rögzítés volumene szerint:

Budapest kerületei 3.344 db és a főváros 199 db rendelet

10 megye 5.000-10.000 db között⁴⁷

9 megye 10.000-16.000 db⁴⁸

1 megye 19.000 db felett⁴⁹

Iránymutató lehet csupán az *Njt.* adatbázisa, amely közel 200.000 helyi jogszabály rögzítését jelzi, mert ebben a módosító rendeletek is megtalálhatóak, illetve a közzétételi kötelezettség teljesítése sok esetben mulasztást jelez, többek között önkormányzati rendelet rögzítésének hiánya miatt.

3.1. Törvényességi felügyelet internetes kommunikációja

A *Nemzeti Jogszabálytár* önálló felületen (*Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul*) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.

Az *Mötv.*⁵⁰ értelmében kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási kötelezettségének teljesítését.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől *információt, adatot kérhet, konzultációt* kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal *javaslattal élhet* az érintett működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat, illetve a társulási tanács köteles a kormányhivatallal ismertetni. A kormányhivatal *szakmai segítséget nyújt* az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.

Amennyiben a felügyeleti eljárás során végzett vizsgálat során a kormányhivatal jogszállásértést észlel, a törvényességi felügyelet körében *legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja* az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A *törvényességi felhívás* eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás *egyéb eszközeinek* alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

⁴⁷ Békés 6.427, Bács-Kiskun 8.589, Csongrád 5.624, Fejér 9.382, Hajdú-Bihar 6.246, Heves 6.726, Komárom-Esztergom 5.280, Nógrád 7.005, Jász-Nagykun-Szolnok 6.998, Tolna 5.676 önkormányzati rendelet

⁴⁸ Baranya 14.836, Győr-Sopron-Moson 11.512, Pest 15.817, Somogy 15.363, Szabolcs-Szatmár-Bereg 2018/1.

12.518, Vas 10.317, Veszprém 12.162, Zala 14.825 önkormányzati rendelet

⁴⁹ BAZ megye 19.927 db önkormányzati rendelet

⁵⁰ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-140/C §

A felügyeleti eljárás egyéb eszközeként a kormányhivatal:

- kezdeményezheti a *képviselő-testület* vagy a társulási tanács *összehívását*, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését;
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az *Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját*;
- kezdeményezheti a *közigazgatási és munkaügyi bíróságnál* az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben *bírósági eljárás* megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő *képviselő-testület feloszlását*;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a *központi költségvetés terhére nyújtott támogatások* felülvizsgálatát a központi költségvetési támogatás esetében a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál;
- *pert indíthat* a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- *fegyelmi eljárást* kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az *Állami Számvevőszéknél*;
- törvényességi *felügyeleti bíróságot* szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.

- kezdeményezheti a Kúriánál az *önkormányzati rendelet jogszabállyal* való összhangjának felülvizsgálatát;
- kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége *elmulasztásának* megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta; ezen eljárás során határidő mulasztásakor kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának (*normapótlás*) az elrendelését.

A Nemzeti Jogszabálytár (Njt) Törvényességi Felügyeleti Modulja zárt rendszerben működik, az Njt. szerkezetére, a felügyelettel való kapcsolattartás, valamint az elektronikus útvonal, az önkormányzati rendelettár feltöltésének gyakorlatáról összefoglaló tapasztalatokkal a kormányhivatalok rendelkeznek.⁵¹

4. Önkormányzati rendeletek sajátos digitalizált tárolási helye

A 2013-tól tehát valamennyi önkormányzat számára kötelező *Nemzeti Jogszabálytár* használata. E mellett a helyi jogszabályok közzétételét szolgáló több különböző korai informatikai helyre bukkanhatunk a világhálón. Ezek között találkozhatunk olyan egyedi megoldással, amikor is a területi közigazgatási szerv saját kezdeményezése által dolgozta ki a helyi jogszabályok digitalizált tárhelyét és ezt töltötték fel - a teljesség igénye nélkül - a megye önkormányzatai.

Régóta vannak piaci alapú központi jogszabálytárak is, ezek szintén tárolnak önkormányzati rendeleteket, de ez sem tekinthető teljes körű adatbázisnak.

Az önálló honlapok készítése nem minden önkormányzatra kötelező, ezért az itt közzétett helyi jogszabályok szintén hiányosak.

⁵¹ Szász Tamás: A Nemzeti Jogszabálytár működtetésével, a törvényességi felügyeleti eljárással összefüggő írásbeli kapcsolattartás gyakorlati tapasztalatai. 2016. (Szabolcs-Szatmár Megyei Kormányhivatal) 2018/1.

<https://prezi.com/tn10mk45a0ow/szasz-tamas-a-nemzeti-jogszabalytar-mukodtetesevel-a-torvenyességi-felügyeleti-eljarassal-osszefuggo-irasbeli-kapcsolattartas-gyakorlati-tapasztalatai/>

4.1. Baranya Megyei Rendeletár

A *Baranya Megyei Kormányhivatal honlapján* található a megye 302 önkormányzatának rendeletei, a teljesség igénye nélkül. Az adatbázist anno 1999-ben készítette a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal Informatikai Főosztálya, ezzel párhuzamosan megyei rendeletár készült Somogy megyében is, ez azonban nem szerepel a somogyi honlapon.⁵²

4.2. Önkormányzati rendeletár⁵³

A *CompLex Kiadó Kft.*⁵⁴ Magyarország legnagyobb jogi kiadóvállalata. A cég tulajdonosa a Wolters Kluwer hollandiai székhelyű, vezető multinacionális kiadó- és információszolgáltató vállalat. A különböző szakmák eltérő igényeire koncentrálva a megszokott Jogtárak mellett 2010 őszén a *Kiadó új Szakmai Jogtárakat* adott ki. Ezek közül az egyik legismertebb az *Önkormányzat Jogtár*, amelyen a jelenleg elérhető jogtár-tartalmak olyan szakma-specifikus adatbázisokkal és szolgáltatásokkal egészültek ki, melyek lehetővé tették a kormányzati-önkormányzati szektor szakembereinek magasabb színvonalon történő kiszolgálását.

4.3. Önkormányzatok honlapja⁵⁵

A *weblapokat*⁵⁶ általában azért készítik, hogy a mögötte álló szervezetet vagy személyt megtalálják az interneten és információt szerezzenek róla a honlapján. Mivel sok esetben a weblap az, amivel egy szervezet/személy esetén először találkozunk, ezért bizonyos

értelemben a weblap meghatározza a szervezet /személy megítélését az internetes közöségben.

Az önkormányzatok esetében törvényi kötelezettség, hogy a *honlapon* valamennyi, az általános, különös és egyedi közzétételi listák szerint kötelezően közzéteendő közérdekű adat megtalálható legyen.

Az *Infotv.*⁵⁷ a községi önkormányzatok számára nem állapít meg kötelezettséget *önálló honlap* fenntartására, így közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek (*kormányhivatalok*) által fenntartott, továbbá e felületeken történő közzététellel egyidejűleg, a külön erre a célra létrehozott központi honlapon (<http://kozadat.hu/>) való közzététellel tehetnek eleget

Az elektronikus közzétételi kötelezettségének részletes szabályait az *Infotv.* végrehajtásáról szóló *kormányrendelet* határozza meg.⁵⁸ E szerint 2008. július 1-vel valamennyi önkormányzatnak honlapot kell üzemeltetni, és ennek megfelelően a megalkotott önkormányzati rendeleteit is közzé kell tenni.⁵⁹ Az *Infotv.* 1. melléklete alapján az önkormányzat képviselő-testületének döntései, így rendeletei is a kötelező közzétételi kötelezettség körébe esnek, így ezen adatokat illetően elfogadható egy olyan megoldás, hogy a tényleges közzététel a Nemzeti Jogszabálytár pontos linkjére való átnavigálással történik.

⁵² <http://www.barko.hu/rendelettar/>

⁵³ <https://net.jogtar.hu/onkormanyzati-rendelettar>

⁵⁴ A Wolters Kluwer Kft. – korábban CompLex Kiadó Kft. – több kisebb-nagyobb cég, illetve kiadvány portfólió egyesüléséből jött létre. Mai formájában 1998-ban KJK–KERSZÖV néven alakult meg, 2005-ben változott CompLex Kiadó Kft.-re, 2013-ban Wolters Kluwer Kft.-re a cég neve. <https://wolters-kluwer.hu/cegtortenet/>

⁵⁵ Más néven: nyitólap, címloldal.

Önálló, nemzetközi URL-címmel rendelkező információs leőhely bemutatkozó oldala az Interneten.

Tartalmilag ma a honlap alatt egy olyan névjegyszerű főoldalt értünk, mely mögött több-kevesebb web-oldal húzódhat meg, utalásokkal, további címláncokkal, olykor terjedelmes multi-médiumos adatbázissal, sok eredeti, információval. http://gisfigyelo.geocentrum.hu/informatika/kisokos_honlap.html

2018/1.

⁵⁶ A weblap (más szóval weboldal) egy olyan számítógépes dokumentum, mely megfelel a World Wide Web számára, és alkalmas arra, hogy egy web-böngésző megjelenítse. A web-böngésző a weblapot monitoron vagy mobil eszközön jeleníti meg. A honlap (az angol "homepage" szóból; más néven "kezdőlap") pedig az adott web-helyen található weboldalak közül az elsőt jelöli, a főoldalt, azaz a kezdőlapot.

⁵⁷ 2011. évi CXII. törvény. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról [Infotv. 33. § (1)-(3) bekezdés]

⁵⁸ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadat-kereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról

⁵⁹ https://naih.hu/files/Infoszab-allasf-NAIH-419-2014-v_OK-e-kozsetetel.pdf

2015-ben az *eDemokrácia Műhely Egyesület* (www.edemokracia.hu) hiánypótló kutatásba fogott. Egyrészt felmérte, milyen mértékben teljesítik a magyar önkormányzatok a kötelező közérdekű adatszolgáltatási kötelezettségeiket, majd kidolgozott egy technikai modellt arra, hogy a kisebb települések is könnyebb módon teljesíthessék az adatszolgáltatási kötelezettségeiket, és mindezt az állampolgárok számára érthető módon publikálni is tudják.⁶⁰ A projekt indulásakor kutatás az önkormányzatok közérdekű adatszolgáltatási kötelezettségeit vizsgálva – az elemzésbe bevont 300 önkormányzat közül egy olyan önkormányzatot sem talált, amelyik valóban maradéktalanul teljesítette volna az erre vonatkozó törvényi kötelezettségeit. Felmérésük eredményéből kiolvasható volt, nemcsak azal vannak komoly problémák hazánkban, hogy a szerződéseket, előterjesztéseket, testületi ülések meghívóit, jegyzőkönyveit (időben is) közzé tegyék egyes önkormányzatok a település honlapján, de 2016-ban akadtak olyan önkormányzatok is, amelyeknek még honlapjuk sem volt. A kutatásból kiderült, hogy a képviselő-testületi jegyzőkönyvek nyilvánosságra hozását illetően javuló tendencia figyelhető meg a két évvel korábbi kutatási adatokkal összevetve, azonban még így az önkormányzatok közel 70%-a törvénytelen.⁶¹

5. Az önkormányzatok informatikai háttérének rövid története

Egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzatok az informatikai fejlesztések tekintetében a *rendszerátalakítás* nagy vesztesei közé tartoztak. Míg a '80-as évtized végére a tanácsok számítógép-állománya darabszámban meghaladta a központi közigazgatás állományát és értékben sem maradt el jelentősen tőle, addig 1993-ra a központi közigazgatás mintegy 49 ezer számítógépével szemben a közigazgatás többi részében mindössze hatezer gép működött (*NIS, 1995*).⁶²

Az 1986 és 1990 között megvalósult *Elektronizációs Gazdaságfejlesztési Program* (EGP)⁶³ egyik hangsúlyos célja volt az államigazgatás számítástechnikai fejlesztése. Ennek köszönhetően 1987-ben a *KSH és a Minisztertanács Tanácsai Hivatala* (MTTH) pályázata keretében sok személyi számítógépet kaptak a tanácsok (*csak Hajdú-Bihar megyében körülbelül 160-at*). A rendszerváltás után azonban az önkormányzatok legalább egy évtizeden keresztül nem jutottak ilyen informatikai fejlesztési támogatáshoz. Néhány kivétel azért akadt. Így például a választások informatikai támogatására már az 1990-es választásoktól kezdve mindig nagy súlyt helyeztek. A választásokra üzembe helyezett számítógépek a választások után is az önkormányzatoknál maradtak. (Ennek hasznát természetesen csak a választókerületi központok önkormányzatai élvezhették, mert központi forrásokból csak ott telepítettek informatikai infrastruktúrát.) Az így létrejött gépparkból a PC-k hasznosításával nem volt gond, hiszen gyakorlatilag minden alkalmazás személyi számítógépekre készült.

A rendszerváltás előtt a helyi tanácsok informatikai támogatásának feladatai a *Számítástechnikai és Ügyvitelszervező Vállalat* (SzÜV), a megyei tanácsok és az általuk létrehozott megyei illetményhivatalok, valamint az ezek bázisán létrejött *Tanácsai Költségvetési Elsőszámoló Hivatalok* (TAKEH) között oszlottak meg. A TAKEH-ek számítógépein futott a tanácsok bérszámfejtése, a helyi adók összesítése és a költségvetés, majd 1991-től ugyanezen a bázison létrehozták a *Területi Allambáztartási és Közigazgatási Információs Szolgáltatásokat* (TAKISZ), melyeknek az önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai tovább bővültek a népesség-nyilvántartással és a választási informatikai teendőkkel. A *Belsőügyminisztérium* (BM) által felügyelt TAKISZ-ok nagyon erős informatikai központokká váltak, általában saját fejlesztésű alkalmazásaik is voltak, melyeknek a költségeit természetesen csak bevételeikből

⁶⁰ Ebben a projektben a mintatelepülés a Fejér megyei Pázmánd volt, a projekt az átláthatóság erősítése miatt az Üvegfa nevet kapta (www.uvegfa.hu)

⁶¹ <https://jegyzo.hu/kozerdeku-adatok-az-onkormanyzati-honlapokon/>
2018/1.

⁶² <https://dtd.sztaki.hu/mockups/itb/dokumentumok/hatarozatok/tavkuj.html>

⁶³ <http://itf2.njszt.hu/324rtr4/uploads/epg.pdf>

tudták fedezni. Termékeiket (például *TATIGAZD* könyvelőprogram, *ÖNKADÓ* helyi adózási rendszer, munkaügyi rendszer stb.) még ma is használják a legtöbb önkormányzatnál.

Meg kell jegyeznünk, hogy a rendszerváltás előtt a *megyék* nagyon erős saját számítástechnikai bázissal rendelkeztek. Öt megyében olyan számítástechnikai háttérintézmények alakultak, amelyek akár egyes minisztériumok ágazati háttérintézményeivel is felvették a versenyt. A helyi tanácsokkal ellentétben nemcsak személyi számítógépek voltak, hanem *TPA*, *SzM* majd *VAX* miniszámítógépek is, és belső hálózatot is használtak. Kezdetben még minden feladatra külön (személyi) számítógép szolgált, amelyek természetesen még nem voltak hálózatba kötve. Az első alkalmazások között szerepelt többek között az *íktatás*, a *szövegszerkesztés*, a *táblázatkezelés* és a *könyvelés*. Az ilyen programok használatára sokszor már a tanácsok intézményei is kaptak gépeket. A rendszerváltás után – az igényekhez és a korábbi dinamikához viszonyítva – lelassult az önkormányzatok informatikai fejlődése, de azért nem állt meg. A '90-es évtized elején elterjedtek a *Novell hálózatok*, amelyekhez központi fájlserverek, valamint nyomtató- és fax-serverek csatlakoztak. Az immár hálózatba kapcsolt gépeket egyre több célra – például helyi adók és vagyonszármazékok nyilvántartására, építéshatósági feladatok (engedélyek, tervezői névjegyzékek) kezelésére, gyámügyek és szociális igazgatási teendők intézésére – használták fel. Az 1994-es választások alkalmából több helyre már Ethernet hálózatokat és *IBM RISC* servereket is telepítettek. Ekkortájt kezdtek terjedni a testületi munkát támogató komplex rendszerek is (hangfelvételek, szavazás, időmérés, jegyzőkönyv, statisztika, előterjesztések, határozatok nyilvántartása stb.). Egyre több önkormányzatnál tértek át a *DOS alapú* alkalmazásokról *Windows alapúakra*. Az önkormányzati informatika lassú fejlődési tempóját az ezredfordulón olyan események gyorsították fel, mint a „2000. év” említett problémája, az internet és a honlapok terjedése, az

okmányirodák létrehozása, az Informatikai Kormánybiztosság pályázatai, majd a szolgáltató állam, az ügyfélbarát, nyitott, elszámoltatható és befogadó közigazgatás – röviden: az e-közigazgatás – paradigmájának megjelenése először az igények szintjén, majd fokozatosan a gyakorlatban is. Természetesen egyáltalán nem mellékes az sem, hogy ekkorra kezdett helyreállni a költségvetés egyensúlya, és forrásokat lehetett koncentrálni ezekre a fejlesztésekre.

A *Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia* szerint [2014–2020] folytatni kell a közigazgatás szervezet-rendszerének átalakítását, az adminisztratív korlátok, illetve a bürokrácia csökkentését, meg kell erősíteni a közigazgatás személyi állományát és az elektronikus közigazgatás kiépítését elősegítő környezetet.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia a *SWOT-elemzés* eredményeképpen a következő, *KÖFOP* szempontjából releváns intézkedéseket definiálja:

- a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése;
- a közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése;
- közzolgáltatások színvonalának javítása;
- elektronikus támogatás fejlesztése.

A Stratégia célul tűzi ki azt, hogy a közigazgatási szervezet ésszerűsítése a *2014-2020-as tervezési időszakban* is folytatódjon, továbbra is a szervezetrendszer hatékonyabb átalakítását, és az egyes szervek belső működésének hatékonyságnövelését megcélózva (szervezetfejlesztés). Területi szinten át kell tekinteni és ki kell használni az integrálás további lehetőségeit, amelynek lényege a még a *kormányhivatalokon* kívül működő területi államigazgatási szervek működésének felülvizsgálata, és a hatékonyság elve alapján az egyes államigazgatási szerveknek a kormányhivatalokba történő integrálása.⁶⁴

Az *ASP (Application Service Provider) rendszer*⁶⁵ az önkormányzatoknak egységes felületen, felhőalapú szolgáltatásként teszi elérhetővé a

⁶⁴ <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52539>
2018/1.

⁶⁵ Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.)

feladataik ellátásához szükséges alkalmazásokat, így biztosítva az ügyfelek hatékony kiszolgálását.

Az igénybe vehető szolgáltatások köre igen széles: beletartozik az iratkezelő rendszer, az önkormányzati települési portál, az elektronikus ügyintézési portál (elektronikusúrlap-szolgáltatással), a gazdálkodási, az ingatlanvagyon-kataszteri rendszer, az önkormányzati adórendszer, az ipari és kereskedelmi, valamint a hagyatéki leltár-rendszer.

Az ASP gazdálkodási és adó-szakrendszerének használatát 2017 januárjában kezdte meg több mint 1600 kistélepülés önkormányzata. A tervek szerint 2019-ig több lépcsőben mind a 3200 önkormányzat csatlakozik az országosan egységes ügymenetet biztosító, uniós forrásból megvalósuló rendszerhez.

A projektmegvalósítás konzorciumát a *Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ)* vezeti, részt vesz benne a jogszabályi feltételek megvalósításáért és az önkormányzati szövetségekkel való kapcsolattartásért felelős Belügyminisztérium. A szakrendszerek fejlesztéséért, az oktatásért és az ügyfélszolgálat működtetéséért a *Magyar Államkincstár* felel. Tagja még a konzorciumnak az infrastruktúrát biztosító és az önkormányzatokat a *Nemzeti Távközlési Gerinchálózat*hoz csatlakoztató *NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ)*, amely az alkalmazásfejlesztési feladatokat is ellátja.

Az *ASP rendszer* bevezetésének jogi hátterét az *Mötv.*⁶⁶ 2016-évi módosítása iktatta a szabályok közé. E szerint: A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami

informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A helyi önkormányzat – egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából – csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, *számítástechnikai hálózaton* keresztül távoli alkalmazásslátszolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, *elektronikus információs rendszerhez (önkormányzati ASP rendszer)*⁶⁷. A csatlakozás módját, végső határidejét és az *önkormányzati ASP rendszer* szakrendszereit kormányrendelet határozza meg. A kormányrendelet értelmében három csatlakozási ütem van. 2017. január 1-jétől 1673 önkormányzatnak kellett az önkormányzati ASP rendszerhez – pontosabban annak az adó- és a gazdálkodási szakrendszereihez – csatlakoznia, amely meg is történt. 2018. január 1-jén csatlakoznak ezek az önkormányzatok, valamint a még nem csatlakozott önkormányzatok túlnyomó többsége a teljes portfólióhoz. 2019. január 1-jén pedig a fennmaradó – a módosított kormányrendeletben tételesen meghatározott – önkormányzatok, valamint azok, amelyek engedélyt kaptak az ún. *interfészes* csatlakozásra.⁶⁸

A helyi önkormányzat az önkormányzati *ASP rendszer* által biztosított szakrendszeri feladatainak⁶⁹ informatikai támogatására szerződést a csatlakozás végső időpontját követő időtartamra nem köthet. A Kormány rendeletében⁷⁰ kijelölt szerv az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerése és megakadályozása, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek

Korm. határozat 11. pontja ugyanakkor felhívta a belügyminisztert és a nemzetgazdasági minisztert, hogy az EKOP-2.1.25 jelű, „Önkormányzati ASP központ felállítása” című kiemelt projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztését készítsék elő.

⁶⁶ (Mötv.) 114. §

⁶⁷ Önkormányzati ASP rendszer: Mötv. 114. § (2) bekezdése szerinti, a helyi önkormányzatok, valamint gazdálkodási szakrendszer esetében az önkormányzat által alapított költségvetési szerv feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli 2018/1.

alkalmazásslátszolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer

⁶⁸ <https://jegyzo.hu/mitoszok-es-tevhitek-avagy-az-asp-csatlakozas/> Tarpai Zoltán

e-közigazgatási szakértő

⁶⁹ <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp/> Az önkormányzati ASP szerző: Kovács Róbert dr. vezető kutató Nemzeti Közszerzői Egység Helyi Observatórium ügyvezetője > Jegyző és Közigazgatás 2017. XIX. évfolyam, 2. lapszám

⁷⁰ 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet

biztosítása érdekében adattárház (önkormányzati adattárház) üzemeltet.

Az önkormányzati adattárház adattartalma a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését szolgálja. Az önkormányzati adattárház működtetője a Kincstár.

Az önkormányzati adattárház adatainak forrása az ASP szakrendszerekben képződött, az interfészen átadott, valamint a Kincstár rendszereiben az önkormányzati körre vonatkozóan rendelkezésre álló, személyes adatnak és adótitoknak nem minősülő adat.

Zárszó

Általánosságban elmondható, hogy az *információs társadalomtól a tudásalapú társadalom* felé haladunk, a tudásalapú társadalomtól pedig a „*mindeniütt jelen lévő tudás*” társadalma felé. Egy ilyen „*mindeniütt jelen lévő*” információs társadalomban kulcsfontosságú kérdés lesz a döntéshozók számára, hogy milyen szerepet szánunk az *okos és önálló gépeknek*. Kiemelt figyelmet kell majd fordítani a „*technológiai ugrásokra*”, például a digitalizációra, az információs és kommunikációs technológiára és a *robotikára*, amelyek mind döntő fontosságú elemei az új, *mindeniütt jelen lévő információs társadalom* fejlődésének. Az *EU 2020-as, a robotikára vonatkozó stratégiája* a jelenlegi fejleményeket az alábbiak szerint írja le: „A robotikai technológia dominánssá fog válni a következő évtizedben. A munkahelyek és az otthonok minden vetületét befolyásolni fogja. A robotikában megvan a lehetőség arra, hogy átalakítsa életünket és munkafolyamatainkat, javítsa a hatékonyságot és a biztonságot, magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújtson, és munkahelyeket teremtsen. A hatása idővel egyre növekedni fog, és egyre intenzívebb lesz a robotok és emberek közötti interakció is.” Ma, a *mindeniütt jelen lévő hálózatok* világában az emberek egymás közötti (*ember-ember*) és a gépekkel (robotokkal is) folytatott (*ember-gép*) kommunikációja mellett

megjelenik a gépek egymás közötti (*gép-gép*) kommunikációja is.

A gép-gép kommunikációban részt vevő eszközök száma várhatóan exponenciálisan fog növekedni 2020-ig, amikor az egymással kommunikálni képes és az emberekkel együttműködő „*okos tárgyak*” száma várhatóan megközelíti az 50 milliárdot.⁷¹

Hazánkban *2018. év közepéig* tíz kísérleti program indul digitális eljárásokkal támogatott okos-települések kialakítására - mondta a *Digitális jólét programjért felelős miniszterelnöki biztos* Tatán, a „*Civitas sapiens – okos-városok - bölcs közösségek*” konferencia nyitóelőadásán, hangsúlyozta, hogy a kísérleti program helyszínei között *különböző helyzetű és népességű* települések⁷² lesznek majd. A *Digitális jólét program*⁷³ által biztosított fejlődési ütemet azal érzékeltette, hogy Magyarországon a rendszeresen internetet használók aránya 2015 és 2017 között 73-ról 79 százalékra emelkedett, és 2018-ra várhatóan meghaladja majd a 80 százalékos uniós átlagot. Szólt arról, hogy a *Digitális jólét program 2.0* fejlesztéseibe a határon túli magyar településeket is be kívánják kapcsolni, azzal a céllal, hogy versenylőnyt biztosítsanak számukra.” A program egyik legfontosabb célkitűzése, hogy minden polgárnak, minden vállalkozásnak esélye legyen arra, hogy lépjen egyet előre a digitális felkészültségében.

Az *Európai Bizottság 2018. április végén* egy sor olyan intézkedést terjesztett elő, amely a nem személyes adatok *digitális egységes piacon való szabad áramlásának ösztönzését* célzó korábbi kezdeményezésekre építve az EU-ban rendelkezésre álló adatok körének bővítésére irányul. Az adathalmazok elemzésén alapuló innováció kulcsfontosságú tényező a piac növekedése, a munkahelyteremtés (különösen a kkvk és az induló innovatív vállalkozások esetében) és az új technológiák kifejlesztése szempontjából. Lehetővé teszi a polgároknak,

⁷¹

https://oshwiki.eu/wiki/A_munka_j%C3%B6v%C5%91je_a_robottechnika

⁷² Hazánkban a 2016. évi adatok szerint 3155 településből 346 város és 2809 község található.

⁷³ www.kormany.hu/.../digitalis-jolet-program/.../digitalis-jolet-program-2-0-attores-a-di...

hogy könnyebben hozzáférjenek egészségügyi adataikhoz és kezeljék azokat, továbbá a hatóságoknak, hogy jobban használják fel az egészségügyi adatokat kutatási és megelőzési célokra, illetve az egészségügyi rendszer reformjához.⁷⁴

A digitális jövő egyes állomásai közül a világban a robotika az új irány, a magyar kormány közeljövő elképzelései a települések digitális felkészültségére irányulnak, az EU a közérdekű adatok egységes digitalizált piacának megszervezésére koncentrál.

A jövőkép kirajzolódni látszik, mégis nyugalansággal tölti el az embert a jövő víziója, hiszen még a jelen sem tekinthető problémamentesnek. Az evolutív folyamatok segítik, vagy hátráltatják a feladatellátók munkáját, ezt vizsgálni szükséges. Az önkormányzati rendszer intézményei állnak legközelebb a hétköznapi emberéhez, ezért indokolt tisztázni *az önkormányzat és az ember* kapcsolatát. Ez segíthet abban is, hogy a *tudás alapú társadalom* kínálja új dimenzió mindenki számára érthető és világos legyen, amely azonban nem feltétlen jelenti az elérhetőséget.

Pécs, 2018. május 3.

⁷⁴ <https://hirlevel.egov.hu/hirlevel-2/2018-2/18-szam-2018-majus-2/>
2018/1.