

AZ ELEKTRONIKUS MENETLEVÉL ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

E-TRAVEL LOGBOOK IN OFFICIAL PROCEDURE

Czékmann Zsolt*

ABSTRACT

In the time of the Infocommunication society it is obvious we use the new generation technologies in our every day actions. The man of the digital age was made for to use these appliances to surmount his environment. But was the „legal environment” ready for the infocommunication technologies? A simple GPS based e-log book - which can be use as simple as an ordinary log book – distressed the officies. For the solution we had to wait till the hole offical procedures processed and reached the 21. century.

1. ÚJ TECHNOLÓGIÁK ÉS A JOG

A XXI. század második évtizedére az infokommunikációs eszközök csendben a mindennapjaink részévé váltak, oly módon épülve be életünkbe, hogy jelenlétük szinte észrevehetetlen, hiányuk azonban már rövidtávon is komoly kihívások elé állít minket. Azon posztindusztriális társadalmakban, ahol a digitális eszközök és alkalmazások immáron társadalomformáló erőként működnek infokommunikációs társadalmaknak nevezük¹. Az ilyen mértékű össztársadalmi átalakulások szükségszerű velejárója a társadalmi kapcsolatok átalakulása, új szabály- és kapcsolatrendszerek kialakulása. A jog, mint az egyik meghatározó társadalmi szabályrendszer a fellépő új jelenségekkel előbb vagy utóbb foglalkozni kénytelen, még ha ezt a jogalkotó gyakorta igyekszik inkább utóbb, mint sem előbb megtenni. Különösen kényes helyzetben van a jogalkotó, ha maga a szabályozandó környezet igen dinamikusan változik, folyamatosan megelőzve az egyébként is megfontolt törvénykezési mechanizmusokat. Így gyakorta fordul elő, hogy ha a szabályozás tárgya szorosán kötődik a

mindenkori csúcstechnológiák alkalmazásához, akkor bizony a jogalkotó (és a jogalkalmazó is) éppen hogy implementálta az új technológiát, megalkotta a szabályozást, mire az alkalmazás elterjedhetne és kialakulhatna a joggyakorlat már a szabályozott megoldás lett meghaladott, és így maga a szabályozás is.² Ez a jelenség különösen azon területeken okoz problémát, ahol a kógens szabályozás nem tűri az analógia alkalmazását, illetve a felek státusából következik a szigorú szabályozás igénye (amikor az állam, mint közhatalom gyakorlója a jogviszony alanya). Mindezek alapján annak érdekében, hogy egy hatósági eljárásban egy elektronikus irat felhasználható legyen a jogalkotó meglehetősen nehéz helyzetbe kerül, különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy ma a közigazgatásban az ügyek típusa több tízezresre tehető, és így a formalizálás nem egyszerű. A probléma tehát adott, és íme, a megoldás (vagy annak kísérlete) az elektronikus menetlevél példáján keresztül.

2. ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS

Ahhoz, hogy összefüggéseiben lássuk az elektronikus dokumentumok alkalmazhatóságának nehézségeit szükséges megvizsgálni hogyan alakult ki a mai eljárási rend.

Magyarországon a hatósági eljárás szabályai 2004-ben kerültek újraszabályozásra, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló a 2004. évi CXL. törvényben (továbbiakban Ket.). Fontos kiemelni, hogy a Ket. már az Európai Unióhoz csatlakozást követően lépett hatályban, magán hordozva az EU jogharmonizációs előírásából eredő sajátosságokat. Ennek egyik szemléletes példája a X. fejezet az elektronikus eljárásról, ami elsőként nevesíti hatósági eljárásban az elektronikus út alkalmazásának lehetőségét. Az elektronikus eljárásjogi szabályozás ez idáig ismeretlen

* *tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet*

¹ Az információs vagy infokommunikációs társadalmak kialakulásáról lásd bővebben: Daniel Bell: *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books, 1976; Frank Webster (2002) *Theories of the Information Society*. London: Routledge; Balogh Zsolt György: *Az infokommunikációs jogról, Infokommunikáció és Jog*, 02. szám 2004., Dialog Campus Könyvek Budapes-Pécs, Torma András: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*. Budapest: Virtuóz, 2002.

² Ez a helyzet például a szellemi alkotások védelménél, mikor is mire a jogalkotó megteremtette a fizikai hordozóra történő tömeges másolás elleni hatékony fellépés lehetőségét, már megjelentek az új technológiák (mint az FTP vagy torrent-file megosztási metódus) és gyakorlatilag kiszorították a korábbi technológiát, ezzel a korábbi szabályokat is, mert a jog (és különösen a büntetőjog) kerüli az analógia alkalmazását.

volt a hazai jogalkotásban (ugyanakkor nem előzmény nélküli³). A jogszabály első ízben nevesítette az *elektronikus ügyintézés*⁴ és az *elektronikus út*⁵ fogalmát, kaput nyitva az elektronikus dokumentumok⁶ felhasználására a hatósági eljárásban. A kaput azonban csak látszatra tárták ki, ugyanis felhatalmazást kaptak az önkormányzatok és a kormány, hogy bizonyos ügyeket kizárjon az elektronikus intézhető eljárásokból (és ez gyakorlatilag az ügyek döntő többségében be is következett⁷), így valójában csak egy szűk rés maradt, amin az e-dokumentumok és az elektronikus eljárás megkezdhetette pályafutását. A digitális menetlevél ekkor még nem szerepelt a befogadható dokumentumok között.

Az áttörést az Európai Unió 2007-2013 költségvetése hozta meg, illetve az ehhez kapcsolódó szabályozási környezet átalakulása. Már az eEuropa 2002 akcióterv⁸ célul tűzte ki a társadalom kiépítését, és meghatározta azon minimálisan teljesítendő szolgáltatások körét, melyet az államnak biztosítani kell a magánszféra és a gazdasági szféra részére⁹. Ehhez biztosította az új költségvetés a forrásokat, kiemelt terület lett az elektronikus szolgáltatások kiépítése¹⁰.

Igazodva a költségvetés új célkitűzéseire fejlődött tovább az eEuropa 2002 akcióterv (mindvégig megtartva eredeti célkitűzéseit) eEuropa 2005 akciótervvé, majd az új költségvetés már az i2010 akcióterv¹¹ formájában kibővített tartalommal jelölte ki az információs társadalom továbbfejlesztésének útját¹².

³ 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról, Az Európai Parlament és a Tanács elektronikus aláírásról szóló 1999/93/EK számú irányelve, 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

⁴ *Elektronikus ügyintézés*: a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton történő ellátása, az eközben felmerülő tartalmi és formai kezelési munkamozzanatok összessége;

⁵ *Elektronikus út*: az eljárási cselekmények elektronikus adatfeldolgozást, tárolást, illetőleg továbbítást végző vezeték, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök útján történő végzése;

⁶ Elektronikus dokumentum: elektronikus eszközzel értelmezhető adat együttes.

⁷ Az ok általában az infrastruktúra hiányában, illetve a kiépítéshez szükséges pénzeszközök hiányában keresendő.

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/s/124226a_en.htm (2012. április 21.)

⁹ Common List of Basic Public Services tartalmazza azt a 12 szolgáltatást, amelyet a magánszféra vehet elektronikus igénybe és azt a 8 szolgáltatást, amelyet a gazdasági szféra számára kell biztosítani. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/basicpublicservices.pdf (2012-05-01)

¹⁰ Keringer Zsolt: Elektronikus közigazgatás I. rész

http://terinformatika-online.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=103&Itemid=1 (2007. szeptember 08)

¹¹ Európai Digitális Menetrend http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_hu.htm (2012. április 21.)

¹² Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései Budapest, HVG Orac Kiadó 2010. 121-123. o.

A lehetőség mellett kötelezettséget is jelentett a tagállamok számára az Európai Unió egyre határozottabb fellépése az információs társadalom kiépítésére. Ennek eredmény lett a AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2006/123/EK IRÁNYELVE (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról¹³, mely a tagállamok jogalkotását újra mozgásba hozta. Eredménye hazánkban a közszolgálat újragondolása lett, kilépett a közigazgatás köréből a szabályozás, és átfogó szolgáltatási törvény megalkotása mellett döntött a jogalkotó. Az irányelv implementálása az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvénnyel történt meg, eleget téve a tagállami jogharmonizációs kötelezettségnek.

Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény hatályon kívül helyezte a Ket. X. fejezetében szabályozott elektronikus eljárási szabályokat (amelyek alapvetően technikai szabályok voltak) és saját fogalomrendszerét megalkotva a Ket. által résnyire megnyitott kaput végre kitérte. Az elektronikus eljárást felváltja az *elektronikus közszolgáltatás*¹⁴, amely már szélesebb körben engedi a digitális út alkalmazását hatósági eljárásban, és immár csak törvény korlátozhatja az elektronikus eljárások körét (szemben a Ket. szélesebb körű akadályrendszerével). A jogszabály keretjellel szabályozza a szolgáltatások körét és inkább az alapvető szintű lehatárolást valósítja meg, míg a részletszabályok kidolgozásában (helyesen) kormányrendelet szintjén kerül sor¹⁵. Az elektronikus menetlevél szempontjából is megtörtént az áttörés, a 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről

¹³ A következő alapelvek mentén, melyek a tagállami jogalkotás irányát is kijelölték: Ügyintézés egyszerűsítése, tájékoztatáshoz való jog az e-ügyintézésben, egyablakos ügyintézés, eljárási díj arányosítása, eljárás gyorsítása, e-ügyintézés opcionális, váltás az eljárás bármely szakaszában, személyi adatok védelme, ÜGYFÉLKÖZPONTÚSÁG

¹⁴ *Elektronikus közszolgáltatás* a 2009. LX. 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

¹⁵ 222/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatás működtetéséről

223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról

224/2009. (X. 14.) Korm. rendelet a központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevevőinek azonosításáról és az azonosítási szolgáltatásról

225/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatásról és annak igénybevételéről

44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet a kormányzati informatika koordinációjáról és a kapcsolódó eljárási rendről

194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről

13/2005. (X. 27.) IHM rendelet a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól

és a 13/2005. (X. 27.) IHM rendelet a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól szóló két jogszabály, illetve a A 89/1988. (XII.20.) MT rendelet 23. § (4)-(5) bekezdései, valamint a 158/2008. (VI.10.) Korm. rendelet alapján megnyílt az út a GPS alapú dokumentumok alkalmazása előtt¹⁶. 2009. október elsejével kijelenthetjük, hogy az elektronikus út (elméletileg) a hagyományos papíralapú ügyintézés mellé lépett.

Az elektronikus menetlevél alkalmazásának útjában már csak hatóságok engedélye hiányzott, amit 2009-ben meg is kaptak, így amikor az ORFK, a Nemzeti Közlekedési Hatóság és a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium is áldását adta a tisztán elektronikus menetlevél elfogadására, leomlottak a gátak.

A következő fordulatot a hatósági eljárás általános szabályainak újabb felülvizsgálata hozta meg, amikor 2011 év végén az elektronikus utat érintő valamennyi szabály re kodifikációjára került sor. A 2011. évi CLXXIV. törvény¹⁷ újra a Ket. X. fejezetében szabályozta az elektronikus eljárás szabályait, ezzel párhuzamosan 2012. április 1. napjával hatályon kívül helyezte a 2009. évi LX. törvényt. Az új időszámítás 2012. áprilisával vette kezdetét, mely a 2009-től élő, liberálisnak mondható szabályozás helyett egy szigorú jogszabályi keretet állított fel az elektronikus kezelhető dokumentumok terén, az időközben önálló szabályozó szervvé vált Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság szerepét tovább erősítve a minősítési eljárásban.

Bevezetésre került a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) nyújtásának kidolgozása¹⁸, amely a hangsúlyt egyértelműen a hatóság által kiállított e-dokumentumokra fekteti, illetve az elektronikus aláírás részletszabályainak módosítása (gépi elektronikus aláírás bevezetése) nehéz helyzetbe hozta központi rendszertől eddig (relatív) függetlenül működő elektronikus dokumentumokat kiállító egyéb szolgáltatókat. Többek között ennek köszönheti az elektronikus menetlevelet eddig kiállító szolgáltatói kör is, hogy az jogszabályi feltételek változásával az eddig kiállított dokumentumok már nem felelnek meg az elvárt követelményeknek.

Tovább sújtja a digitális menetlevelek helyzetét az okmányokra vonatkozó főbb szabályokat tartalmazó a 261/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet, amely már nem tartalmazza az elektronikus fuvar- vagy menetlevél fogalmát, annak megfelelési feltételeit, jóváhagyását, minősítését, kezelését, ellenőrzését, a használat lehetőségét.

¹⁶ Erről részletesebben lásd a 3. részben

¹⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról

¹⁸ 82/2012. (IV. 21.) Kormány rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos kormányrendeleteinek módosításáról

Az általános szabályok, amiket az e-dokumentumokkal szemben támaszt a jogszabály, illetve az ágazat specifikus szabályozás eredményeként a 2012. áprilisi szabályok alapján nem lehetséges az elektronikus menetlevél alkalmazása a hatósági eljárásokban. A továbbiakban vizsgáljuk meg, hogy mi vezetett az elektronikus menetlevelek, mint okiratoknak a kiszorulására a hatósági eljárásból.

3. AZ ELEKTRONIKUS MENETLEVÉL, LÉT ÉS NEM LÉT HATÁRÁN

A hatósági eljárásban az iratok alkalmazásának lehetőségét a Ket. fekteti le (52. §). A felhasználható iratok körét (és különösen a jogi kötőerővel rendelkező *okiratokat*¹⁹) az egyes eljárásokban az ágazat specifikus szabályok tovább szűkíthetik.

Vizsgáljuk meg az okiratokkal szemben támasztott általános követelményeket, majd vessük össze menetlevéllel szemben támasztott speciális követelményekkel.

Az okiratoknak, annak érdekében, hogy a benne foglaltakat bizonyítsák meg kell felelniük az azonosíthatóság, hitelesség, sértetlenség, letagadhatatlanság követelményeinek. Természetesen az előállítás technológiájától függetlenül garantálni kell az előbbi négy kívánalom teljesülést, így egyaránt vonatkozik ez a papíralapú, hagyományos iratokra, úgymint az elektronikus dokumentumokra. Éppen ebből kifolyólag a differenciálás csak jogszabályon alapulhat, azaz a jogszabály dönti el, hogy az egyébként azonos kritériumokat teljesítő dokumentumok közül melyek fogadja el (lásd 2. rész).

Ha megvizsgáljuk a két időszakot, amikor lehetett elektronikus menetlevelet alkalmazni (2009-2011), illetve az azt követő időszakot amikor az azonos technológia már nem teljesíti a jogszabályi feltételeket láthatjuk, hogy a tartalmi követelmények nem változtak, mindössze az elektronikus utat lehetővé tevő szabályok kerültek ki.

Így 2009-2011 között a menetlevél tartalmi kellékei az alábbiak szerint alakultak:

- a) Üzembentartó megnevezése, székhelye, gépjárművezető neve
- b) Jármű rendszáma, telephelye
- c) A rakományra, illetve a szállított személyek számára vonatkozó adatok, az indulás, a megállások, és az érkezés helye és ideje, a km. óra állása, valamint a megtett km. teljesítményt, mindezt szigorú számadású nyomtatványon, vagy ennek megfelelő elektronikus dokumentummal kell bizonyítani.

2012-től ezek a szabályok ugyanezen menetlevéllel szemben pedig a következőket követelik meg:

- a) az üzembentartó megnevezése, székhelye és a gépjárművezető neve,
- b) a jármű rendszáma, telephelye,

¹⁹ A polgári perrendtartásról 1952. évi III. törvény 190. § - 199. §

- c) áruszállítás esetén a rakományra vonatkozó adatok (az árutulajdonos által kiállított szállítólevél száma, a szállítmány megnevezése, mennyisége, származása, a csomagolás módja, veszélyes áruknál az ADR szerinti adatok), továbbá
- d) az indulás, a megállások és az érkezés (fel- és lerakodás) helye és ideje, a kilométeróra állása, valamint a megtett kilométer-teljesítmények.

Érdemben tehát nincs különbség, a GPS alapú elektronikus dokumentáció változatlanul alkalmas a szükséges adatok nyújtására, ugyanakkor a Nemzeti Közlekedési Hatóság honlapján²⁰ is olvasható tájékoztatás alapján²¹ jogszabályi felhatalmazás hiányában az eddig elfogadott technológia elveszítette felhasználhatóságát hatósági eljárásban.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elektronikus mentelével, mint a mindennapi életben már bevett eljárás, megfelelő technikai támogatottsággal rendelkező elektronikus dokumentálási forma kálváriája a hatósági eljárásban nagyszerű körképet mutat az elektronikus ügyintézés helyzetéről hazánkban. A tény, hogy egy dokumentáció változatlan formában egyik nap még alkalmatlan eljárásban felhasználásra, majd megfelelő a jogszabályi feltételeknek, napjainkban pedig újra „törvényen kívüli” lett (de biztosan nem véglegesen) azt mutatja, hogy a magyar elektronikus közszolgáltatás még keresi az útját.

Felismerhető a jogalkotó bizonytalansága, amikor a gyakorlat által kimunkált megoldásokat háttérbe szorítva saját képére kívánja formálni az adott szabályozási környezetet, feszültséget generálva ez által a bevett gyakorlat és az állami elvárások között.

Reméljük, hogy ez a folyamat nem követel több áldozatot, és láthatjuk még a gyakorlatban működő megoldások feltámadását és elfogadását.

20

<http://www.nkh.hu/Gepjarmu/tevekenysegek/jarmuvekhaszn/egyebokmanyok/menetfuvarok/Lapok/default.aspx> (2012. április 21.)

²¹ „Elektronikus fuvar- vagy menetlevél

A 261/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet, illetve más jogszabály nem tartalmazza az elektronikus fuvar- vagy menetlevél fogalmát, annak megfelelési feltételeit, jóváhagyását, minősítését, kezelését, ellenőrzését, a használat lehetőségét.

Semmilyen más, különösen szigorú számadású okmányok helyett, automatikusan nem alkalmazható elektronikus változat, azt jogszabálynak kell lehetővé tennie.

Mindezek alapján a gépkocsivezetőnek, papíralapú menetlevelet kell vezetnie és az ellenőrzés esetén bemutatnia.

Az okmányt sorszám szerint nyolc évig szükséges megőrizni.

Bármely elektronikus előállított menetokmány, a vállalkozás belső tevékenységét segítő hasznos kimutatás lehet, amely azonban hatósági célokra nem alkalmas!” (2012. április 21.)

IRODALOM

- [1] BALOGH ZS. GY.: Az infokommunikációs jogról, Infokommunikáció és Jog, 02. szám 2004., Dialog Campus Könyvek Budapes-Pécs
- [2] D. BELL: The Coming of Post-Industrial Society. New York, Basic Books, 1976;
- [3] CSÁKI GY. B.: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései Budapest, HVG Orac Kiadó 2010.
- [4] KERINGER ZS.: Elektronikus közigazgatás I. rész. http://terinformatikaonline.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=103&Itemid=1 (2007. szeptember 08)
- [5] TORMA A.: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban. Budapest: Virtuóz, 2002
- [6] F. WEBSTER (2002) Theories of the Information Society. London: Routledge;

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A bemutatott kutató munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.