
ÚJABB GONDOLATTÖREDÉKEK AZ E-KÖZIGAZGATÁS FOGALMÁRÓL – 10 ÉV VÁLTOZÁSAI* Czékmann Zsolt**

Jelen tanulmány a Modern állam kihívásai című konferencián elhangzott előadás alapján készült és egy önreflexió a Gondolattöredékek az E-közigazgatás fogalmáról¹ című 2008-ban publikált tanulmányhoz. Az elmúlt egy évtized alatt sokat formálódott, mondhatni érett az e-közigazgatás definíciója. A 2000-es években megjelenő fogalom helyét és tartalmát a tudományos közélet aktívan kutatta, számos szerző próbálta meghatározni, azonban egységes fogalmat az évtized végére sem sikerült alkotni. Most lassan egy újabb évtized is eltelt, és számot kívánok vetni az újabb fejleményekről.

1. E-közigazgatás akkor

Az e-közigazgatás fogalma a kétezres években jelent meg és terjedt el, tartalma azonban koránt sem nevezhető kiforrottnak. Számos definíciós próbálkozás történt, a megközelítések spektruma is igen változatos volt, a teljesség igénye nélkül néhány irányt mutatnék be:

1.1. A mágikus „E-”. Nyilvánvaló megoldás, hogy az „E-” és a „közigazgatás” szavak összetételének eredményeként létrejött fogalmat az e- jelző(?) magyarázatával határoljuk el a közigazgatás már ismert fogalmától. Az „E-” oly

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg. Jelen tanulmány a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Kutatóműhely keretében valósult meg.

** Intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ Czékmann Zsolt: Gondolattöredékek az E-közigazgatás fogalmáról In: *Torma András (szerk.) Ünnepi tanulmányok prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár Oktatói Munkásságának tiszteletére.* Miskolc: Z-Press Kiadó, 2008. 87-93. o.

divatos előtag a látszólag egyértelmű „elektronikus” jelzőt jelöli, ami így az információs társadalom (IT) korában szinte bármiről elmondható, bármivel összekapcsolható (E-oktatás, E-kommunikáció, E-egészség, E-turizmus, E-kereskedelem, E-könyvek, E-kultúra, E-játékok, E-barátok, és a sor koránt sem teljes). Sajnos sem akkor, sem ma nem vagyunk ezzel előrébb, mert az információs társadalom alapja az információ elektronikus eszközökkel történő felhasználása, és lényegében az élet valamennyi területén már megkerülhetetlen, és így érdemi differenciálási lapot nem nyújt a fogalom specifikálásához. Azt elmondhatjuk, hogy az E-közigazgatás elektronikus információkkal végzett állami igazgatási tevékenységként volt értelmezhető.

1.2. E-közigazgatás és E-kereskedelem kapcsolata. Elsőre talán kicsit különösnek tűnhet párhuzam vonása a kereskedelem és a közigazgatás között, de két ok is volt ebből kiindulni. Egyrészt a szolgáltató állam koncepciója komoly indíttatás volt ennek az iránynak a komolyan vételére, másrészt Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapozta meg az elektronikus közszolgáltatások nyújtását. A két terület között azonban annyi különbség is van, hogy rendre zsákutcát jelentett a fogalom meghatározásában, és inkább elhatárolási kérdésként jelent meg.

1.3. Elhatárolási problémák. És ha elhatárolási problémák, akkor ki kell emelni, hogy több hasonló vagy azonos tartalomra, hol több-kevesebb viszonyban álló, hol egymást kiegészítő, sőt gyakran szinonima ként használják az E-kormányzat, E-demokrácia, E-adminisztráció, E-asszisztencia² fogalmakat. Az ahány szerző annyi megoldás problémájával állunk szemben, és a következetesség is gyakran nehézséget okoz a mai napig. A gondok eredetének egyik forrása, hogy még az angol eGovernment E-kormányzatként fordítandó, addig az azonos tartalmú német megfelelője magyar fordítása E-közigazgatást jelent, így annak függvényében, hogy honnan indultunk ugyan arra a fogalomra két, a magyar nyelvben eltérő jelentést sugalló meghatározást kapunk.

Tehát amíg az eGovernment magába foglalja az E-adminisztrációt (eAdministration, ami egyben a közigazgatás angolszász megfelelője!), ugyanakkor részét képezi az E-demokráciának, addig Magyarországon, ha a kormányzat és közigazgatás jelentéseiből indulunk ki a kormányzat tekinthető a közigazgatás részhalmozásának³. A fogalmi elhatárolások napjainkra sem tisztultak le, de voltak törekvések az átfogó dogmatikaalkotásra.⁴

² Dr. Verebics János az egyes fogalmakhoz az egyes nyújtott szolgáltatásokat kapcsolta, ez azonban nem nyújt kellő pontosságot a definiáláshoz, vagy az elhatároláshoz, mert gyakori eset, hogy az egyes szolgáltatások valamennyi jelentéshez kapcsolódnak, kevés a speciális szolgáltatás, illetve, ha ilyen van is az nem szűkíthető egy adott intézményhez, ami alapjául szolgálhatna a további összevetéshez.

Dr. Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás, In: *Infokommunikáció és Jog I. évf. 1. szám* 2004. június: 6. o.

³ Dr. Kalas Tibor (szerk): *Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I., 2.2.1.2.* A társadalomirányítás szervezete. 24. o. Virtuóz Kiadó 2004.

⁴ Lásd erről bővebben: Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat*

1.4. A jogszabályi meghatározás (hiánya). A jogalkotó (helyesen) nem tesz kísérletet a fogalom kidolgozására, helyette annak feladatával azonosítja, amit a Ket. X. fejezetében Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás cím alatt az elektronikus ügyintézés megvalósításaként nevesít.⁵ A 2009. évi LX. törvény Az elektronikus közszolgáltatásokról sem vállalja fel ezt a feladatot, így igazán jogszabályi fogalom nélkül marad a tudományos világ kezében a lehetőség és feladat, hogy megalkossa a fogalmat.

Elmondhatjuk, hogy ezek a megközelítések nem vagy csak részben védhető eredményekre vezettek, de megfelelő kiinduló alapot adtak az elkövetkező évekre a fogalom fejlesztéséhez és finomításához. A rohamos technológiai fejlődés adaptálása az állami működésbe új távlatokat nyitott, így e fogalmi kör szükségszerűen újabb és újabb tartalmi elemekkel bővült.

2. E-közigazgatás most

Nem állítom, hogy napjainkban kiforrott és általánosan elfogadott fogalmi kerettel találkozunk, de sokkal letisztultabb a kép, mit egy évtizede volt. Amit közel biztosan kijelenthetünk, hogy az eredetileg angol e-Government kifejezés magyar megfelelője lett az elektronikus közigazgatás vagy e-közigazgatás, amely inkább felel meg a német nyelvterület szerinti fordításnak. Ezzel párhuzamosan az eredeti angol kifejezés szó szerinti fordítása, azaz az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) is elfogadott forma volt, megjelent kormányzati dokumentumokban, de a szakirodalomban is teljesen bevett volt a használata. Az e-government és e-governance (e-kormányzat és e-kormányzás) megkülönböztetés pedig teljesen kimaradt a hazai diskurzusból. A bábeli helyzetet pedig fokozta, hogy bővült a szakterülethez kapcsolódó fogalmak száma, az e-demokrácia, e-részvétel, e-szavazás, e-ügyintézés, e-szolgáltatások, e-kapcsolatok, stb.

A definiálási kísérletek szülte szakmai vita eredményeként három jól elkülönülő irányzat alakult ki:

1. Az e-közigazgatást és az e-kormányzatot szinonim fogalomként meghatározók.⁶

Magyarországon (PhD értekezés) 2016. 91-120. o.

⁵ elektronikus ügyintézés: a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton történő ellátása, az eközben felmerülő tartalmi és formai kezelési munkamozzanatok összessége. – Ket. 172.§ (a). (2008. V. időállapot.)

⁶ Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás In: *Infomommunikáció és Jog, Dialog Campus*, Budapest-Pécs, 2004, I. évf. 1. szám 5. o.; Szittner Károly: Az elektronikus közigazgatás kezdetei Magyarországon in: *Magyar Közigazgatás XVI. évf. 3-4. szám*, Belügyminisztérium, Budapest, 2006.; Budai Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*, Akadémia, Budapest, 2009. 45. o.; Balázs István - Gajdusчек György - Szamel Katalin: Trendek az európai országok közigazgatásában In: *Állam- és Jogtudomány. LII. évf. 2. szám*, 2011, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest 182. o.; Molnár Szilárd: *E-közigazgatás az Európai Unióban* 2007. ITTK http://www.ittk.hu/netis/doc/ISCB_hun/09_Molnar_eKormanyzat.pdf 6-7. o.; Dósa Imre- Polyák Gábor: *Informatikai jogi kézikönyv*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004. 246.o.; G. Kocsis Marianna: Az e-kormányzat Magyarországon in: *Magyar Közigazgatás LV. évf. 12. szám* Belügyminisztérium, Budapest 2005. 747. o.; Sántha György: „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről in: *Új Magyar Közigazgatás 2015/3*. Köszolgáltatási Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége,

2. Az e-közigazgatás és az e-kormányzat elválaszthatóságát vallók.⁷

3. Az e-közigazgatás önálló (közigazgatástól elhatárolható) létét megkérdőjelezők.⁸ Egy bizonyos, valamilyen kapcsolat kell, hogy legyen a két fogalom között, és ezért már nem elégséges az e-közigazgatás fogalmát önállóan vizsgálni, hanem szükséges a teljes fogalmi kört összefüggéseiben kezelni. Tekintettel arra, hogy e tanulmány keretein ez a feladat messze túlmutat, ezért a továbbiakban az általam relevánsnak tartott fogalmi és kapcsolati meghatározásokra szorítkozom, itt jelölve, hogy ez közel sem az egyetlen megközelítése a témának, mint ahogyan azt az előzőekben is bemutattam.

Saját meggyőződésem, hogy napjainkban az e-közigazgatás és e-kormányzat fogalmak elválaszthatóak és elválasztandóak, ezért a második csoporthoz sorolom magam, de hiszem, hogy valamikor a belátható jövőben a közigazgatás és e-közigazgatás fogalma olyan mértékben közelít egymáshoz, hogy a differenciálás már nem lesz lehetséges⁹. Azonban ez még egy távlati lehetőség, most (álláspontom szerint) még lehet az elektronikus (mára már egyre inkább elterjed a digitális jelző is) folyamatokról beszélni.

A következőkben azokat a fogalmakat és kapcsolatukat mutatom be, amelyek a mai trendben meghatározóak. Ha a már megismert fogalmakból indulunk ki, az e-kormányzat, e-kormányzás és e-közigazgatás fogalmaiból, de szükségszerű ezt fentiek alapján új elemekkel bővíteni is. Az e-kormányzat és az e-kormányzás közösen leírja a kormányzati szereplők részvételével megvalósuló digitális államot. Itt fontos kiemelni, hogy az e-kormányzat és e-kormányzás eredeti (angolszász eredetű) fogalmát tekintem kiindulási alapnak, ahogyan azt már fent is jeleztem. Ez alapján 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.¹⁰ Az e-kormányzat célja az infokommunikációs technológiák alkalmazásának elősegítése

Budapest, 2015. 71. o.; Veszprémi Bernadett: Az e-közigazgatás: „tegnap, ma, holnap” *Infokommunikáció és Jog*, XV. évf. 70. szám 22. o.

⁷ Csáki Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései* HVG-ORAC Budapest 2010 114-116. o.; Varga Csaba: *Új állam modell és közigazgatás elmélet*, 2006. <http://epa.oszk.hu/00800/00890/00013/data/90.pdf> 17. és 21. o.; Ugrin Emese - Varga Csaba: *Új állam- és demokráciaelmélet*, Századvég, Budapest, 2007. 210-211. o.; Kárpáti Orsolya: Gondolatok az elektronikus közigazgatásról In: *Smuk Péter (szerk.) Az állam és jog alapvető értékei*: Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2010. 172. o.; Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon (PhD értekezés)* 2016. 91-120. o.

⁸ Ancsin László: Az e-közigazgatás In: *Új Magyar Közigazgatás*, CompLex, 2012. V. évf. 5. szám. 37. o.

⁹ Ahogyan a színes TV megjelenésekor még indokolt volt a különbségtétel a két féle készülék között, idővel szépen lassan kikoptak a fekete-fehér TV-k és csak a TV marad jelző nélkül. A hasonlatért köszönet Szőke Gergely Lászlónak!

¹⁰ Czékmann Zsolt: *Az Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon PhD értekezés*. 2016. 117.o.

egy hatékonyabb állam létrejöttének érdekében, amelynek fókuszában a civil szféra (C) és a gazdasági szereplők (B) részére nyújtott e-szolgáltatások állnak, azaz az eszközrendszer testesíti meg. Ugyanakkor az e-kormányzás szélesebb körben, valamennyi társadalmi szereplő bevonásával vizsgálja az infokommunikációs technológia hatását és várható eredményeit a társadalomra, továbbá ennek megfelelően tervezi meg és választja ki a megfelelő stratégiákat az e-kormányzat számára, azaz az eszközrendszer alkalmazását jelöli.

Az e-kormányzat önmagában is egy komplex fogalom, amely magába foglalja az e-közigazgatást, az e-demokráciát, az e-részvételt és az e-választást is.



Forrás: az e-kormányzat tartalma (forrás: saját szerkesztés)

Számunkra most az e-közigazgatás fogalma a kérdés, ezért az e-(köz)szolgáltatások és e-igazgatás fogalmait vizsgálom.

Az e-igazgatás megjelenésével a kormányzat belső folyamatai, működési mechanizmusai megváltoznak. Ez az átalakulás megjelenik rendszer szinten, amikor az egyes szervek közötti kapcsolatra lesz hatása, s az információkezelés (adatbázisokhoz hozzáférés) vagy a feladatmegosztás (például az egyablakos ügyintézés) alakul át. Jelentkezhet a változás a szerv szintjén is, a belső ügyintézés, munkafolyamat-szervezés újragondolásával. Megjelenik a személyzet szintjén is, mert új kompetenciák (például a digitális írástudás) kerülnek be az elvárt ismeretek közé. És fontos változást hoz a vezetés (döntéshozás) szintjén is, mert a rendelkezésre álló információ mennyisége drasztikusan megnő, így új döntéstámogató mechanizmusok bevezetésére nyílik lehetőség.

Az e-(köz)szolgáltatások esetében fontos kiindulási pont, hogy a civil szféra és a gazdasági szereplők számára az elsődleges megjelenési formája az

infokommunikációs technológiák alkalmazásának az állami szektorban az állami szolgáltatások új típusának, az e-szolgáltatásoknak a megjelenése volt. A szolgáltatások (e-szolgáltatások vagy e-serviceses) nyújtásában a hatékonyság lesz a kiemelt hozadéka az IKT eszközök alkalmazásának, de egyben új, eddig nem megvalósítható szolgáltatások is elérhetővé válnak a felhasználóknak. A szolgáltatások új modellje is megjelenik a Customer Relationship Management mintájára a Citizen Relationship Management, amelynek célja az állam és állampolgár közötti kapcsolattartás fejlesztése e-szolgáltatások és információ minél szélesebb körű biztosításával.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy az e-igazgatás adja back-office oldalt, míg a front-office az e-(köz)szolgáltatások formájában jelenik meg, így együtt pedig az e-közigazgatás gerincét jelentik. Az e-demokrácia lefed olyan folyamatokat, amelyek túlmutatnak az e-közigazgatáson, ezért indokoltnak látom az e-kormányzat elválasztását az e-közigazgatástól.

3. e-(?)Közigazgatás egyszer

A kérdés, hogy tekinthetjük-e nyugvópontnak ezt a dogmatikai keretet? Álláspontom szerint nem, és bízom benne, hogy a jövőben tovább fejlődik ez a terület. A digitalizáció egy olyan meghonosodó és rohamosan terjedő új fogalom (legalábbis ebben a kontextusban új), amely egy újabb paradigma váltást sejtet, mindez a technológiai fejlődés eredményeinek az állami működésbe történő egyre jelentősebb integrálódására tekintettel joggal valószínűsíthető. Egyúttal hiszem és remélem, hogy eljön az idő, amikor már klasszikus közigazgatásként hivatkozhatunk az e-közigazgatás vívmányai előtti állapotra, és „jelen”, ma még jövő egyszerűen csak közigazgatás lesz, de erre majd egy vagy két évtized múlva visszatérek.
