

## **Molnár Péter: Terminológiai változások az elektronikus közigazgatás területén**

**(Változatlan formában online megjelent: KRE-Dit 2021-2022/1. szám)**

### **Bevezetés**

Elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzás, elektronikus ügyintézés. Valamennyi fogalmat rendszeresen használjuk, ám jelentésük meghatározása korántsem egyszerű feladat. Egyrészt mindenképpen tekintettel kell lennünk a nyelvi korlátokra.[1] Az olyan, írásom tárgyát képező, alapvetően angol nyelvű kifejezések, mint az e-government, e-governance vagy az e-administration egyszerű magyar tükörfordításai az eredetiektől többé-kevésbé eltérő jelentéstartalommal bírnak, köszönhetően a különböző jogrendszerek sajátosságainak. Másrészt az elektronikus közigazgatás értelmezési tartománya folyamatosan változik, abba napjainkra eljárásjogi szempontból a szűken vett közigazgatási hatósági eljáráson túl minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozhat, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által teljesítendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen.[2] Rövid tanulmányomban kísérletet teszek egy fogalmi áttekintésre, külön kitérve a legújabb terminológia változásokra.

### **Az elektronikus közigazgatástól az elektronikus ügyintézés fogalmáig**

A „government” fogalma az Egyesült Államokban a közhatalmi szervek egészét átfogja, magyarul tehát leginkább a közigazgatás kifejezésnek feleltethető meg.[3] Az elektronikus közigazgatás (e-government) egyik legrégebbi és talán legtöbbször hivatkozott definícióját az OECD alkotta meg 2003-ban.[4] Eszerint elektronikus közigazgatás alatt az információs és kommunikációs technológiák, valamint részben az internet felhasználását értjük a jobb kormányzás érdekében. Az ENSZ mindössze egy évvel korábbi, 2002-ben publikált nemzetközi összehasonlító e-közigazgatási jelentésében az elektronikus közigazgatás körébe sorolt minden olyan infokommunikációs eszközt, platformot és alkalmazást, amelyeket a közigazgatás használ.[5] A dokumentum alapvető érdeme, hogy elhatárolja az e-közigazgatást az e-kormányzástól és az e-ügyintézésétől. A szűken értelmezett e-government körébe a jelentés az alábbi tevékenységeket sorolta: (1) politikai koordináció, a szolgáltatások online elérésének biztosítása; (2) polgárközpontú programok fejlesztése; (3) az állampolgári részvétel ösztönzése; (4) az online szolgáltatások tökéletesítése, az eredményesség, hatékonyság mérése; (5) a portálok, vizsgálata, értékelése.[6] A Világbank meghatározása[7] szerint az elektronikus közigazgatás lényege, hogy a közigazgatási szervek olyan információs technológiákat használnak, amelyek képesek átalakítani a kormányzatnak polgárokkal és vállalkozásokkal fenntartott, valamint az egyes közigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatait. Általánosságban kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás kezelhető egyfajta gyűjtőfogalomként, amely az új technológiáknak a közigazgatás keretein belül felhasználására fókuszál. Másként fogalmazva: e-közigazgatás alatt a közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatását érthetjük.[8] Az angolszász „governance” fogalmát leginkább a kormányzás kifejezésnek feleltethetjük meg. Az ENSZ értelmezésében[9] a kormányzás nem feltétlenül egy közjogi értelemben vett kormányzat tevékenységét takarja, ehelyett inkább egy folyamatot kell érteni alatta. Alapvető célkitűzése, hogy a leginnovatívabb információs kommunikációs technológiák alkalmazásával nyújtson az állampolgárok számára továbbfejlesztett szolgáltatásokat, adjon át megbízhatóbb információkat, szélesebb körű ismereteket, valamint olyan tudást, amelyeken keresztül könnyebbé válik a kormányzási folyamatokhoz való hozzáférés és szélesedik az állampolgári részvétel. Az elektronikus kormányzás tehát az elektronikus közigazgatással szemben nem eszközhanem tevékenységközpontú. Az elektronikus ügyintézés (e-administration) meghatározása során sajátos problémába ütközhetünk, ugyanis a kifejezés nyelvtani értelmezéséből nem következik feltétlenül az,

hogy a jelenség kizárólag a közigazgatás vonatkozásában értelmezhető. Elektronikus ügyintézés vajon az online banki szolgáltatások igénybevétele vagy az internetes vásárlás is? Egyes szerzők az elektronikus ügyintézés a papírmentes iroda, mint ideális állapot elérését célzó eszközrendszernek tekintik. Egy széles körben alkalmazott meghatározás szerint az elektronikus ügyintézés egy olyan mechanizmusra utal, amely a hagyományos irodai papíralapú folyamatokat elektronikus folyamatokká alakítja, azaz voltaképpen olyan IKT eszközöket értünk alatta, amelyek célja a különféle szervezetek hatékonyságának és teljesítményének javítása.[10] Nem vagyunk egyszerű helyzetben akkor sem, ha jogi definíciót keresünk. Az elektronikus ügyintézés fogalmát jelenleg egyetlen hazai jogszabály sem határozza meg, az az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény indokolása kifejezetten rögzíti, hogy a szakirodalom mindmáig adós egy konszenzusos definícióval. Mindezek ellenére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2016. december 31. napjáig hatályos szövege tartalmazott egy meghatározást: azokat az eljárási cselekményeket sorolta az elektronikus ügyintézés körébe, amelyek során az ügyfél vagy az ügyintézését biztosító szerv elektronikus nyilatkozatot tesz, vagy az ügyintézését biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézését biztosító szerv nem elektronikus nyilatkozatát elektronikus nyilatkozattá alakítja át és azt az eljárás során felhasználja.[11] Talán nem tévedünk nagyot, ha közigazgatási tárgyú kutatásaink során az elektronikus ügyintézés lényegét a hatóság és az ügyfél közötti sajátos, papírmentes vagy digitális formában megvalósuló, jellemzően joghatás kiváltására irányuló konkrét interakcióként ragadjuk meg. Mindazonáltal alá kell húznunk, hogy az elektronikus ügyintézésnek létezik egy másik, a szervezet belső folyamataira koncentráció értelmezése is. Eszerint az e-ügyintézés jelöli azt a folyamatot, amikor az egyes szervezeteken belül zajló papíralapú ügyintézés (pl.: építésügy) elektronikussá válik.[12]

### **Az elektronikus közigazgatástól a digitális közigazgatásig**

A 2010-es évek derekától sajátos jelenségnek lehettünk tanúi. A szakirodalomban az „electronic” előtagot egyre inkább a már korábban kialakult, de kevésbé hangsúlyos „digital” kifejezés váltotta fel, így beszélhetünk elektronikus közigazgatás vagy elektronikus kormányzás helyett újabban gyakoribb digitális közigazgatásról (digital government vagy dgovernment) vagy digitális kormányzásról (digital governance vagy d-governance). E ponton felmerül a kérdés, hogy azonosíthatunk-e bármilyen különbséget a két különböző előtag által meghatározott fogalmak között. A felszínen a fogalmak azonosnak tűnnek, azokat régebben többen is szinonimként használták[13], míg mások – különösen az utóbbi időben – minőségileg is mást, többet értenek a digital government, illetve a digital governance alatt. Az elektronikus közigazgatás fentebb említett, talán legszélesebb körben alkalmazott definícióját kialakító OECD 2014-ben adta ki ajánlását a digitális közigazgatási stratégiákról[14] A dokumentumban egyértelműen rögzítésre kerül, hogy az e-government és a digital government egymás mellett párhuzamosan létező és értelmezhető fogalmak. A digitális közigazgatás a digitális technológiáknak a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazását jelenti közösségi érték generálása céljából. [15] Az OECD az ajánlásban olyan kormányzati digitális közigazgatási stratégiák kifejlesztését és adaptálását szorgalmazza, amelyek az alábbi főbb célokat szolgálják: (1) a kormányzati folyamatok és műveletek nyitottságának és nagyobb átláthatóságának, elszámoltathatóságának biztosítása; (2) a digitális megosztottság és a digitális kirekesztés mérséklése; a közszféra, a magánszféra és a civil társadalom érdekeltjeinek bevonása a politikai döntéshozatalba, a tervezésbe és a végrehajtásba, illetve részvételük ösztönzése; (3) adatközpontú kultúra létrehozása az állami szektorban, valamint az ehhez szükséges keretrendszerek kidolgozása, továbbá az erre vonatkozó adatfelhasználási kockázatok kezelése; (4) megfelelő biztonsági intézkedések kidolgozása a szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalom növelése érdekében; (5) a digitális technológiák következetes használata a szakpolitikai területeken és kormányzati szinteken; (6) digitális stratégiák, valamint hatékony szervezeti és irányítási keretek létrehozása a digitális stratégia végrehajtása érdekében; (7)

az általános és ágazatspecifikus jogi és szabályozási keretek kialakítása és rendszeres felülvizsgálata a digitális működés érdekében.[16] Összevetve a fentieket tapasztalhatjuk, hogy a digitális közigazgatás az elektronikus közigazgatáshoz hasonlóan szintén a modern technológiák kormányzati alkalmazásából indul ki, célja valamilyen érték teremtése, ám a digitális megoldásokra alapvetően már a kormányzati stratégiák integráns részeként tekint. Összefoglalás Rövid tanulmányomban azonosítottam az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzás és elektronikus ügyintézés fogalmát, felhívtam a figyelmet az értelmezési nehézségekre, egyben bemutattam azon szempontokat, amelyek alapján a fenti alapfogalmak elhatárolhatóak egymástól. Fontosnak tartottam hangsúlyozni a digitális közigazgatás terminus térnyerését és az elektronikus közigazgatástól való eltéréseit. Tettem mindezt abból a célból, hogy segítsen a hasonló tárgykörben kutatásokat folytató sorstársaim eligazodását a terminológiai labirintusban.

## **Bibliográfia**

Chen, Yu-Che: E-Government for Current and Future Senior Citizens, in Christopher G. Reddick (ed.): Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies, Hershey, Information Science Reference, 2009.

Csáki Gyula: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései, Budapest, HVG-ORAC, 2010.

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, *Glossa Iuridica*, IV. évf., 2017/3–4.

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A digitális közigazgatás, *Miskolci Jogi Szemle*, XVI. évf., 2021/1. különszám

Khorow-Pour, Mehdi (ed.): Encyclopedia of Information Science and Technology, Third Edition, Hershey, IGI Global, 2015.

OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD, 2014.

OECD: The E-government imperative, OECD E-Government Studies, Paris, OECD, 2003.

Osborne, D. – Gaebler, T.: Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban. Budapest, Kossuth Kiadó, 1994.

The World Bank: E-government, IBRD-IDA, 2015. United Nations: Benchmarking E-government: A Global Perspective, New York, United Nations – DPEPA, 2002.

Zsom Brigitta: Az elektronikus közigazgatás és a területi kutatások kapcsolatáról, *Tér és Társadalom*, XXVIII. évf., 2014/3.

## **Hivatkozások**

1. Csáki Gyula: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 109-110. ↑

2. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, *Glossa Iuridica*, IV. évf., 2017/3–4, 73–74. ↑

3. D. Osborne – T. Gaebler: Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban. Budapest, Kossuth Kiadó, 1994. ↑

4. OECD: The E-government imperative, OECD E-Government Studies, Paris, OECD, 2003, 22. ↑
5. United Nations: Benchmarking E-government: A Global Perspective, New York, United Nations – DPEPA, 2002, 1. ↑
6. United Nations: Benchmarking E-government, 54. ↑
7. The World Bank: E-government, IBRD-IDA, 2015. <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government> (Letöltés: 2022. március 30.) ↑
8. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A digitális közigazgatás, Miskolci Jogi Szemle, XVI. évf., 2021/1. különszám, 56. ↑
9. United Nations: Benchmarking E-government, 53–54.o. ↑
10. Mehdi Khorow-Pour (ed.): Encyclopedia of Information Science and Technology, Third Edition, Hershey, IGI Global, 2015. 5301. ↑
11. A törvény 172.§ a) pontja ↑
12. Zsom Brigitta: Az elektronikus közigazgatás és a területi kutatások kapcsolatáról, Tér és Társadalom, XXVIII. évf., 2014/3, 21. ↑
13. Ld. pl. Yu-Che Chen: E-Government for Current and Future Senior Citizens, in Christopher G. Reddick (ed.): Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies, Hershey, Information Science Reference, 2009. ↑
14. OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD, 2014, [https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategie\\_s.pdf](https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategie_s.pdf) (Letöltés: 2022. március 30.) ↑
15. OECD: Recommendation, 6. ↑
16. Uo., 6-8. ↑