
A digitális közigazgatás

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs*

Bevezetés

Statistika és jogi informatika. Ez volt az a két tantárgy, amelyeken keresztül a kilencvenes években egy miskolci joghallgató először kapcsolatba került a Közigazgatási Jogi Tanszékkal. Talán nem szükséges részletezni, hogy számomra az utóbbi vált fontossá a későbbiekben, de a Tanszékkal és annak vezetőjével, Dr. Torma Andrással már korábban is találkoztam. Gyakorlatilag ő volt az első egyetemi oktató, akivel érdemben kapcsolatba kerültem: a szóbeli felvételin. A következő találkozásunk során már a tanszéki demonstrátori kérelmet írtam, ami lényegében tollbamondás volt, de ez egy másik történet, egy más jellegű kötetbe. Egy dolog azonban vitathatatlan: a jogi informatika volt az a gyújtópont, ami elindított a szakmai utamon, és ami a máig a legmeghatározóbb eleme a tudományos kutatómunkámnak. Ráadásul nem csak egyedül vagyok ebben a kérdésben, több barátom, kollégám, „tanítványom” mondhatja el közvetve vagy közvetlenül ugyanezt. Másképp megfogalmazva, sokan vagyunk, akik Torma köpönyegéből bújtunk elő. Igaz ugyan, hogy a jogi informatika tárgya, kutatási területe az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltozott, átalakult. Rá sem lehet ismerni. Nem csak az elnevezése, de tartalma, lényege, kutatási irányai is átalakultak. Színesebb lett minden más jogterületnél. Mindez pedig annak köszönhető, hogy a közigazgatás világa gyorsabban és hatékonyabban alkalmazkodott a technológiai fejlődéshez, mint bármely más jogterület hazánkban. Nem csak „hiszek” abban, hogy ez a tendencia – legalábbis részben – a Miskolci Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszékén Kalas Tibor és Torma András által elkezdett és folytatott kutatómunkának az eredménye, hanem pontosan tudom, és ezt az állításomat számos konkrétum is alátámasztja. A tanszéki kutatások, tudományos eredmények mellett (amelyek számba vétele meghaladná mind e műfaj kereteit, mind pedig a képességeimet), egyetlen konkrét példát szeretnék kiemelni: az Alaptörvényt. Egy évtizeddel ezelőtt, minisztériumi osztályvezetőként ugyanis éppen azért kaptam azt a feladatot, hogy készítsek elő egy javaslatot a formálódó Alaptörvénybe az infokommunikációs vívmányok állami működésben történő alkalmazásáról, mert a vezetőim tudták, hogy ezt a területet kutatom már hosszú évek óta. Nyugodtan mondhatom tehát, hogy a jogi informatika

* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

oktatásának elkezdése, és Torma András szakmai és tudományos vezető iránymutatásai vezettek többek között az infokommunikáció alaptörvényi megjelenítéséhez. Mind a közigazgatás, mind pedig az infokommunikációs szabályozás – a technológia által kijelölt szükségszerű fejlődési pályán keresztül – folyamatos megújulásban van. Ebből a megújulásból szeretnék néhány képeslapot felvillantani az alábbi, Prof. Dr. Torma András tiszteletére és köszöntésére készült tanulmányban.

1. Infokommunikáció az Alaptörvényben

Napjainkban változóban van a közigazgatás szerepe. A globalizálódó világban pedig a közigazgatásnak egyfelől egyre gyorsabban kell alkalmazkodnia a változó gazdasági, szociális, politikai és technológiai követelményeknek, másfelől pedig mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a polgárok elégedettebbek legyenek a közigazgatás által ellátott funkciókkal és az általa ellátott szolgáltatásokkal.¹ Ez az elvárás pedig szinte teljes mértékben megegyezik az Alaptörvény-alkotójának szándékával, hiszen a XXVI. cikk szerint „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

Az alkotmányozó világos célja az volt, hogy hivatkozási alapot teremtsen a digitális vívmányok és a modern technológia használatára, mindenekelőtt a közigazgatás hatékonyságának növelése, a szolgáltatások színvonalának emelése és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében. Most tehát – korábbi fejtegetéseinket átmenetileg magunk mögött hagyva – a közszolgáltatások színvonalára és a működés hatékonyságára vonatkozóan kívánunk rövid elemzést végezni, majd az elemzésünk által keltett hullámot meglovagolva szeretnénk röviden rávilágítani az új műszaki megoldások alkalmazásának és az állami működés hatékonyságának metszéspontjára, az elektronikus közigazgatás területére.

Igaz ugyan, hogy idestova tíz év távlatából sem mondhatjuk, hogy ez az alkotmányos rendelkezés a tudományos viták gyújtópontjává vált volna, mégis jól látható az elmúlt évtized jogalkotási termékein, hogy számos, az állami működéssel összefüggő jogszabályban egyre hangsúlyosabban jelennek meg „válaszok” az új műszaki megoldásokra. Sőt, olyan komoly kódexek érdemi rendelkezéseinek sorát áthatja ez a jelenség, mint például az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), még akkor is, ha magában a jogszabályban nincs közvetlen utalás az Alaptörvény XXVI. cikkére (holott helyes volna). A legkézenfekvőbb eredménye az infokommunikációs szolgáltatások alkalmazásának mégis az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.), amely gyakorlatilag közös csatornába tereli

¹ Lásd erről bővebben Dennis A. RONDINELLI: Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance, In: Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizens, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria, United Nations Publications, 2007., 1-32.

a különböző eljárásjogi szabályokat abban az értelemben, hogy az elektronikus kommunikáció tekintetében egységes rendszert kíván teremteni. Továbbra is időszerűnek tartjuk tehát azt a megállapítást, hogy napjainkban (is) változóban van a közigazgatás szerepe.

2. A digitális közigazgatás kihívásai

A nemzetállamok közigazgatása Európa kontinentális részén a köz- és a magánszféra elválasztásának szükségességéből indul ki, jogállami keretek között. A legmagasabb rendű érdek, a közérdek kiemelt védelmet élvez, amelynek biztosítására a jogrendszer a jogokat és kötelezettségeket differenciáltan osztja meg az állam és polgárai között. Ebben a helyzetben tehát nem érvényesülhet a jogalanyok teljes és feltétlen egyenlősége, mint a magánjogi jogviszonyok között. A közigazgatás többletjogosítványait ugyanakkor – elsősorban a visszaélések megakadályozása érdekében – korlátok közé kell szorítani. E követelményekre figyelemmel érvényesül az elv, amely szerint a közigazgatás csak azt teheti meg, amit a pozitív jog előír, és csak úgy, ahogyan az elő van írva. Az angolszász jogrendszer kiindulópontja más, ezért eredményei is más képet mutatnak. Itt a közérdek mindenkefelettsége helyett az érdekek összehangolásának, egyensúlyának igénye jelent meg, a közérdek elsődlegessége csupán relatív, annak elismerése csak fenntartásokkal történik meg.

Mint azt Lőrincz Lajos akadémikus részletesen és szemléletesen kifejti, a különbségek nem véletlenül alakultak így, és mindenekelőtt történeti okokra vezethetők vissza.² Mindaddig, amíg Európában az elmúlt évszázadokban politikai instabilitás volt tapasztalható, addig Észak-Amerikában a politikai berendezkedések ilyen markáns, szinte folyton változó képével nem találkozunk. Ez a politikai instabilitás a kontinentális Európában egyfelől gátolta a hatékony, gyors és olcsó közigazgatás feltételeinek teljesülését, másfelől erősítette a politika és az adminisztráció különválasztásának igényét.³ Nem véletlen tehát, hogy az angolszász területeken az üzleti szféra által kidolgozott hatékonyság-vizsgálatok és eredményorientált modellek nagymértékben gyakoroltak hatást a közigazgatásra.

Az elektronikus közigazgatás (e-Government) átfogó elemzése továbbra is komoly kihívás. Az egyik fő kérdés, hogy vajon mit tekinthetünk az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományának. Szűk vagy tág értelemben használjuk ezt a kifejezést, és egyáltalán, mi az, hogy szűkebb vagy tágabb elektronikus közigazgatás? A szakirodalom alapján két modellt állítottunk fel. Korábban azt mondtuk, hogy a technológiai fejlődés olyan változásokat indukál a közigazgatásban, amelyek eredményeképpen a közigazgatásra vonatkozó fogalmi struktúra megváltozik.⁴ Most azt állítjuk – ezt kiegészítve –, hogy a folyamatos technológiai fejlődés nem csak a definíciók szintjén okoz változásokat a közigazgatásban, hanem egyfelől folyamatos változásokat generál, ráadásul olyan jelentőseket, amelyek akár

² LŐRINCZ Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 705-709.

³ LŐRINCZ: i.m. 706.

⁴ CSÁKI Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma, és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 123.

strukturális átalakításokat is eredményeznek a közigazgatás minden értelmezési tartományában, a jogalkotástól egészen a háttérben folyó adminisztratív folyamatokig. A másik modellünk részben az előzőből következik. E szerint a technológiai fejlődés következtében a közigazgatásban végbemenő változások a közigazgatást egyre inkább nemzetközi jellegűvé teszik, és bizonyos értelemben elmoszák a nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságait. Ez a tendencia egyfelől felülről irányított, például az Európai Unió interoperabilitási törekvéseinek megfelelően, másfelől az új kihívások által generált, hiszen bizonyos jelenségekre hatékony válaszok napjainkban csak közös nemzetközi fellépéssel adhatók. Egy korábbi kutatás során azt vizsgáltuk, hogy lehet-e definiálni az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat vagy éppen az elektronikus közszolgáltatási rendszer fogalmát. Akkor arra az eredményre jutottunk, hogy tudományos mélységű vizsgálat alá vetve a közigazgatásra és az elektronikus közigazgatásra, továbbá a kormányzatra és az elektronikus kormányzatra vonatkozó nézeteket, az egyes kifejezések, szókapcsolatok tudományos értelemben jelentésváltozáson mennek át. Mindaddig, amíg a „klasszikus” értelemben vett közigazgatást vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy annak (mint gyűjtőfogalomnak) részét képezi az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatáson belül pedig a kormányzat, mint egy konkrét szervhez (a Kormányhoz) kapcsolódó tevékenység, további alrendszeret képez. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzat tárgykörét vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy elsősorban az angolszász elnevezések változása, és azok szükségszerű átvétele következtében a közigazgatás ebben a kontextusban más értelmet kap. Sőt, a rész és az egész relációja felcserélődik a kormányzás és a közigazgatás között. Amikor elektronikus közigazgatást említünk, akkor „csak” a klasszikus értelemben vett közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatásról tudunk beszélni. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nem csak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, de egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.⁵

Azt talán relatíve könnyű meghatározni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások a közigazgatás klasszikus hármas felosztásában (szervezet – személyzet – működés) elsősorban a működés pillérében jelennek meg. Ezt tovább elemezve beszélhetünk természetesen belső és külső (divatos kifejezéssel élve back office és front office) folyamatokról, vagy éppen olyan szolgáltatásokról, amelyek nem jelentik hagyományos, hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátását (pl. elektronikus tájékoztató szolgáltatások).⁶ Nem közvetlenül az elektronikus

⁵ CSÁKI: i.m. 114-117.

⁶ Lásd erről részletesen: CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus

közigazgatás által ihletett, de azzal szoros összefüggésben álló megközelítés a Kooiman által publikált elmélet.⁷ Ő szociálpolitikai szempontból közelíti meg a kérdést, és a szociálpolitikai kormányzást egyúttal az interaktív kormányzással azonosítja. A közigazgatás rendeltetése alapján kétféle működési kört azonosít, amelyből az egyik feladata elsődlegesen a problémamegoldás és az „esély-teremtés” (first-order governance), a másiké pedig az intézményi feltételek megteremtése és a „meta-közigazgatás”, azaz a közigazgatás belső igazgatási, szervezési folyamatainak ellátása (second-order governance). Ha úgy tetszik, lényegében ez a felosztás is a belső és külső viszonyokra vezethető vissza, de tartalmilag talán kifejezőbb, mint a hazai szakirodalomban elterjedt elnevezések. Azt bizonyosan kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás vizsgálata során a folyamatszabályozás kérdése megkerülhetetlen.

Az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományába eljárásjogi szempontból minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozik, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által elvégzendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen, függetlenül a norma jogági hovatartozásától. E tekintetben a büntetőeljárás azon elemeit is idetartozónak tekintjük, amelyek például telekommunikációs eszközök igénybevételét teszik lehetővé, nem is beszélve a polgári perrendtartás (Pp.) ún. e-perre vonatkozó rendelkezéseiről.⁸ Ez utóbbi egyébiránt az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy a technológia – begyűrűzve a jogi szabályozás egyre több területére – szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteket, akár új minőséget hozva létre. A Pp. vonatkozó rendelkezéseinek háttérjogszabálya ugyanis hazánkban nem más, mint az elektronikus közszolgáltatások rendszerét keretbe foglaló, korábban már hivatkozott Eüsztv.

A végtelenségig folytathatnánk annak elemzését, hogy az elektronikus közigazgatás fogalma miként alakult és változott az elmúlt évtizedekben. Álláspontunk szerint a jelenkor vívmányai meghaladták ezen elemzések létjogosultságát olyan értelemben legalábbis, hogy napjainkra elképzelhetetlen olyan – akár jogi, politikai – kérdésekről beszélni az állami működés területén, amely nélkülözne a modern technológiai vívmányait. Leegyszerűsítve, pontosabban rövidre zárva tehát ezeket a dilemmákat, a magunk részéről „digitális közigazgatásban” gondolkodunk, mert álláspontunk szerint ez a kifejezés kellően tág ahhoz, hogy a

XXXVI/1. (2018), 35–47.

⁷ KOOIMAN, J.: Social-Political Governance, Public Management: *An International Journal of Research and Theory*, Vol. 1. Iss. 1., 1999, 67.

⁸ Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 124. §-át (Eljárási szabályok telekommunikációs eszköz használata során) vagy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény tizedik részét (Az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása). Telekommunikációs eszközök használatával kapcsolatban a büntetőeljárás területén lásd például: SZABÓ Krisztián: Az Európai Unió eljárási jogsegélyegyezménye. In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 4/2. [szerk. STIPTA István], Miskolc, 2004. 155-159.; SZABÓ Krisztián: A tanú zártcélú távközlő hálózat útján történő kihallgatása, mint a tanúvédelem külön nem nevesített eszköze. *Debreceni Jogi Műhely*, 2009/4.

Forrás:

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2009/a_tanu_zartcelu_tavkozlo_halozat_utjan_torten_o_kihallgatasa_mint_a_tanuvedelem_kulon_nem_nevesített_eszkoze (2017.12.15.)

jövőben átfogó elemzések gyűjtőpontjába fogja a lényegét: az állam működésének hatékonyságnövelését technológiai vívmányok segítségével.

2.1. A Big Data jelenség. Bár eddig nem került előtérbe, és közigazgatási vonatkozásai sem kerültek még mélyebben feltárássra, mégsem mehetünk el szó nélkül a Big Data jelenség mellett. A Big Data kifejezés arra utal, hogy az Internet világában napi szinten hatalmas mennyiségű adat (információ) „termelődik”, és ennek a jelentős mennyiségű adatnak a feldolgozása, hasznosítása számos társadalmi jelenséget, folyamatot, törvényszerűséget képes megváltoztatni. Mint a technológiai fejlődéssel összefüggő legtöbb esetben, itt is elsőként az üzleti világ kezdte felfedezni az ebben rejlő lehetőségeket, de mára már ott tartunk, hogy hazánkban is megkezdődött a jelenség tudományos igényű vizsgálata a jogtudomány aspektusából is.⁹ Innentől pedig – megítélésünk szerint – csupán egy lépés, hogy közigazgatási aspektusból is górcső alá vegyük a kérdést. Meglátásunk szerint ugyanis a jelenség a közigazgatás világát is rövidesen érzékenyen fogja érinteni. Az Európai Bizottság már 2014-ben részletes közleményt adott ki az adatközpontú gazdaságról, amelyben megfogalmazta a legfontosabb elképzeléseket és operatív megállapításokat.¹⁰ Lényegében már ez a dokumentum is az ún. Big Data jelenségre fókuszál, amikor kimondja, hogy az „óriási méretű adathalmazokat” nehéz a jelenlegi adatkezelési eszközökkel és módszerekkel feldolgozni, de a technológiai fejlődés új utakat nyit e kihívások leküzdéséhez. E világméretű tendencia az egészségügytől és az élelmiszerbiztonságtól kezdve az éghajlatváltozáson és az erőforrás-hatékonyságon át az energiatermelésig, az intelligens közlekedési rendszerekig és az intelligens városokig számos területen olyan jelentős lehetőségeket teremt, amelyeket Európának mindenképpen meg kell ragadnia. Komoly kihívás Európa számára, hogy az Egyesült Államokhoz képest lassan reagál az adatforradalomra, és nem rendelkezik hasonló iparági kapacitással. A jogi környezet összetett jellege, valamint a nagy adatkészletekhez és a mögöttes infrastruktúrához való hozzáférés hiánya együttesen akadályokat gördít az innováció elé. Ez a jelenség a közszolgáltatások korszerűsítésére is hatással van, és nem szabad megfeledkezni a technológiában rejlő visszaélési lehetőségekről sem. Hatékony adatvédelmi, valamint hálózat- és információbiztonsági szabályok szükségesek tehát ahhoz, hogy a digitális gazdaság megfelelő bizalmi szintet érjen el.

Az új, automatizált és egyre összetettebb adatfeldolgozási módszerek, továbbá ezek automatizált működése olyan védelmi mechanizmusok kiépítését igényli, amelyek már meghaladják az eddigi adatkezeléssel kapcsolatos védelmi megoldásokat. Már egy 2008-as, elektronikus azonosítással kapcsolatos tanulmányban rámutattak arra¹¹, hogy az egyre elterjedtebb adatfeldolgozási technikák következtében az adatok szinte önálló életre kelnek, kikerülve az érintett közvetlen befolyása alól. Az automatikus műveletek segítségével azonban maguk az adatok is megjelölhetők, és bizonyos módszerekkel, például virtuális személyiségek

⁹ ZÓDI Zsolt: Jog és jogtudomány a Big Data korában, *Állam- és Jogtudomány*, 2017/1. 95-114.

¹⁰ Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé, COM (2014) 442.

¹¹ DE HERT, P.: Identity management of e-ID, privacy and security in Europe, A human rights view, *Information Security Technical Report*, XXX, 2008, 1-5.

létrehozásával az adatalany akkor is befolyásolni és ellenőrizni tudja az általa korábban megadott adatok felhasználását, amikor nincs már közvetlen kapcsolatban azokkal. Mindezek mellett olyan rendszerek kialakítására is lehetőség nyílik, amelyek segítségével az adatalanyok és az adatkezelők aktív kapcsolatot tudnak kialakítani. Ennek segítségével gyakorlatilag egyéni kereteket lehet meghatározni az adatok kezelésével kapcsolatban, különösen akkor, ha olyan műveletekre is sor kerül, mint például az adatok átadása harmadik személyek számára. A jelenleg elterjedt megoldások (és maga a jogi szabályozás is) alapvetően csak azt képes kezelni ezzel kapcsolatban, hogy valaki megtiltja-e az adatai további felhasználását (pl. direktmarketing céljára) vagy sem. Egy összetett adatkezelési keretrendszerben akár az is megoldhatóvá válik, hogy valaki előre meghatározza azokat a témaköröket vagy szolgáltatókat, amelyek esetében hozzájárul adatai továbbításához, tehát lehetősége nyílik a differenciált hozzájárulás megadására ugyanazon adatok tekintetében.

Az adatok közigazgatási felhasználásával kapcsolatban további kérdések is felvetődnek. Mint De Hert írja, az egyik legnagyobb kihívás a privát szférát erősítő személyazonosítás fejlesztése során, hogy az állam valóban érdekelt legyen, mind politikai döntéshozóként, mind jogalkotóként és végrehajtóként, mind pedig adatfeldolgozó szervezetként egyaránt. Természetesen nincs szükség annak külön igazolására, hogy az állam (közigazgatás) a legnagyobb adatkezelő a személyes adatok tekintetében, így az egyre szélesebb körben elterjedt elektronikus személyazonosítás során mindegyik fent jelzett szerepben megjelenik. Komoly hangsúlyt kell fektetni tehát a garanciákat biztosító, az érintettek információs önrendelkezési jogát szavatoló szabályok megalkotására és érvényesülésére. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás ugyanakkor egyre nehezebb helyzetben van, hiszen a nemzetközi terrorizmus terjedése, a nemzetbiztonságért és a bűnüldözésért való felelősség keretei között egyre nehezebb egyensúlyt találni a magánszféra védelme és az adatok biztonsági célú (adott esetben érdemi hozzájárulástól mentes) hatósági felhasználása között.

2.2. A közösségi média és a közigazgatás. Meglátásunk szerint napjainkban már szintén nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus közigazgatással, IKT eszközök közigazgatási alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a közigazgatás a közösségi média által nyújtott lehetőségeket. Természetesen a világban eltérő tendenciák láthatók, ráadásul törvényszerűségek kimutatása igen nehéz, de az bizonyos, hogy azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához „hivatalos” szinten, mint például Közép-Európában. Előbbi területeken a jogrendszer sajátosságai folytán javarészt jogi aktusok, szabályok hiányában is képesek alternatív kommunikációs lehetőségek meghonosodni, míg az utóbbi régiókban az apparátus nem szívesen alkalmaz olyan lehetőségeket, amelyekre nincs kifejezett felhatalmazása.

A közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények. Bizonyos jó példák ennek ellenére természetesen vannak. Az egyik éppen a rendőrség területéről. Mickoleit azt fejti ki a témában írt tanulmányában,

hogy a spanyol nemzeti rendőrség által alkalmazott módszer globális példa arra, hogy miként lehet megváltoztatni a szervezetről kialakult képet, és kialakítani egy bizalmi alapon nyugvó együttműködést a polgárok és a szolgáltatást nyújtó szervezetek között.¹² Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, különben a próbálkozások nem lesznek sikeresek. A közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult, fiatalabb korosztály érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt.¹³ A magunk részéről meg kell jegyezzük azonban, hogy nem biztos, hogy kellő motiváció valaha is elérhető ebben a korosztályban. Olyan fiatalokról van szó ugyanis, akik a közszolgáltatások tekintetében elsősorban az oktatási intézményekkel állnak kapcsolatban, vagy fiatal munkavállalóként jelennek meg a munkaerőpiacon. Könnyű belátni, hogy számos élethelyzet, mint például lakásépítés, családalapítás, gyermekvállalás, kevésbé érintik őket, csakúgy mint az Európai Unió által sokszor hangsúlyozott eHealth programhoz kapcsolódó szolgáltatások. A közösségi média használata új jelenség a közigazgatásban, nemzetközi kontextusban is. Fontos jellemzője, hogy valóban interaktív, gyors hozzáférést tesz lehetővé. Ezekben az előnyökben azonban hátrányok is rejtőzhetnek. A közösségi médiát kezelő felelősöknek az intézményi oldalon fokozott figyelemmel kell lenniük, gyorsan kell reagálniuk adott esetben bizonyos jelenségekre, és nagyon kell vigyázniuk a megosztott információk hitelességére. Mindeközben pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni a személyes adatok védelmével kapcsolatos előírásokat sem, márpedig a közösségi hálózatok világában ez a terület önmagában is új kihívásokkal néz szembe napjainkban.

Egy másik, nagyon fontos felhasználási területe a közösségi médianak a krízishelyzetekben történő kommunikáció. A válsághelyzetekben szükséges kommunikáció szükségességével, annak megfelelő módozataival már a 60-as, 70-es években elkezdtek foglalkozni.¹⁴ A 90-es évek végétől azonban megváltoztak a korábbi kommunikációs eszközök és csatornák, sőt, a polgárok elvárásai is ilyen helyzetekben az igazgatási szervekkel, civil szervezetekkel szemben. A leglátványosabb fejlődés pedig a Web 2.0 megjelenéséhez köthető: a Twitter, a Facebook és hasonló médiumok széles körben kerültek alkalmazásra¹⁵ a 2010-es Haiti földrengés, a 2011-es Fukushimai katasztrófa vagy a Sandy hurrikán (2013) pusztítása esetén.¹⁶ De sajnos nem is kell ilyen messzire menni, hiszen 2017 a

¹² MICKOLEIT, A.: Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. 3.

¹³ MICKOLEIT: i.m. 5.

¹⁴ C. WENDLING - J. RADISCH - S. JACOBZONE: The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24, OECD Publishing, Paris, 2013. 10.

¹⁵ Disaster Service Program Review, American Red Cross, 2011, 17.

¹⁶ COHEN, S.: Marked a Shift for Social Media Use in Disasters, *Government Technology*, 2013, <http://www.govtech.com/em/disaster/Sandy-Social-Media-Use-in-Disasters.html> (2017. november 30.)

hurrikánok éve volt.¹⁷ Nézzük meg, milyen előnyei vannak a közösségi média használatának krízishelyzetekben. Mindenekelőtt eredményesebbé teszi a felkészülést, és szükség esetén gyorsítja a reakciókat. Hatékonyan lehet a szükséges információkat eljuttatni a lehető legtöbb érintetthez, viszonylag rövid idő alatt. A másik a lehetséges károk csökkentésének lehetősége. Ez sokféle formában megnyilvánulhat, akár úgy, hogy a tájékoztatás eredményeképpen kevesebb ember utazik az érintett térségbe, vagy akár úgy is, hogy az egészségre ártalmas anyagot tartalmazó készítményt nem csak a boltok polcáról szedik le, hanem a már megvásárolt termékeket is hatékonyabban tudják visszahívni. A következő fontos kérdés a döntések átláthatósága, jobb megértése. Válsághelyzetekben sokszor a döntéshozók nem fordítanak arra kellő energiát, figyelmet, hogy a döntéseiket megalapozó információkat is megfelelően megosszák. Ennek sokszor az a következménye, hogy a kockázatokat az érintettek nem veszik komolyan, esetleg elbagatellizálják. Az internet által biztosított gyorsaság és az információk jelentős mennyiségének viszonylag könnyű megosztása révén a döntéshozatali folyamatok is átláthatóbbá, maguk a döntések pedig ezáltal elfogadhatóbbá válnak. Ennek egy másik, szintén fontos következménye, hogy azok, akik nem vagy nem közvetlenül érintettek egy-egy katasztrófában, a megosztott, hozzájuk eljuttatott információk alapján maguk is passzív szemlélőből (vagy potenciális áldozatokból) aktív résztvevőkké válhatnak, és a maguk eszközeivel segíthetik a kialakult helyzet megoldását.¹⁸

3. Zárszó helyett

A fenti pillanatképek alapján is jól látható, hogy a digitális közigazgatásnak nevezett halmaz egyre nő, és egyre nagyobb szabályozási területeket „nyel el”. Mindezek azt is előrevetítik, hogy egyre kevésbé lehet majd az új típusú kihívásokra, amelyek az állami működésben, a közszolgáltatásokban vagy egyáltalán, a globalizált világban jelentkeznek, hagyományos válaszokat adni a jog és a közigazgatás klasszikus vívmányaival. Továbbra is és egyre erőteljesebben érezhető, hogy a digitális világ szétfeszíti a hagyományos alkotmányos és közigazgatási kereteket, és új definíciók, új struktúrák jelennek meg. Meglátásunk szerint a kihívást nem önmagában az újdonságok megjelenése jelenti, hanem az, hogy miként kezeljük ezeket az új jelenségeket, és mennyire tudjuk uralni, kordában tartani annak érdekében, hogy az emberiség alapértékei életben maradjanak. Biztonságban érezhetjük magunkat mindaddig, amíg azok a tanáraink, vezetőink és barátaink, akik eddig formálták gondolkodásunkat velünk lehetnek és segítenek minket az eligazodásban, ahogyan töretlen energiával tették ezt az elmúlt évtizedekben is: Isten éltesen sokáig erőben, egészségben, Tanár Úr!

¹⁷ LOHRMANN, D.: 2017 Review: The Year Hurricanes Devastated Land, Data and Trust, Government Technology, 2017, <http://www.govtech.com/blogs/lohrmann-on-cybersecurity/2017-the-year-hurricanes-devastated-land-data-and-trust.html> (2017. december 17.)

¹⁸ WENDLING – RADISCH – JACOBZONE: i.m. 7-8.